

MALİYE

ALANINDA ULUSLARARASI
ARAŞTIRMA VE DEĞERLENDİRMELER

EDİTÖR

PROF. DR. GÜLSÜN İŞSEVEROĞLU

ARALIK
2023

 SERÜVEN
YAYINEVİ



Genel Yayın Yönetmeni / Editor in Chief • C. Cansın Selin Temana

Kapak & İç Tasarım / Cover & Interior Design • Serüven Yayınevi

Birinci Basım / First Edition • © Aralık 2023

ISBN • 978-625-6399-65-5

© copyright

Bu kitabın yayın hakkı Serüven Yayınevi'ne aittir.

Kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz, izin almadan hiçbir yolla çoğaltılamaz.

The right to publish this book belongs to Serüven Publishing. Citation can not be shown without the source, reproduced in any way without permission.

Serüven Yayınevi / Serüven Publishing

Türkiye Adres / Turkey Address: Kızılay Mah. Fevzi Çakmak 1. Sokak

Ümit Apt No: 22/A Çankaya/ANKARA

Telefon / Phone: 05437675765

web: www.serüvenyayınevi.com

e-mail: serüvenyayınevi@gmail.com

Baskı & Cilt / Printing & Volume

Sertifika / Certificate No: 47083

MALİYE

Alanında Uluslararası Araştırma ve Değerlendirmeler

Aralık 2023

Editör

PROF. DR. GÜLSÜN İŞSEVEROĞLU

İÇİNDEKİLER

Bölüm 1

OECD ÜLKELERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN SAĞLIK HARCAMALARININ KÜMELEME ANALİZİ

Uğur UYGUN 1

Bölüm 2

KENT KONSEYLERİ VE KATILIMCI BÜTÇELEME: ARTVİN ÖRNEKLEMİNDE YEREL YÖNETİŞİME YAKLAŞIM

Esra DOĞAN, Cem AKIN 23

Bölüm 3

YENİDEN PROGRAM BÜTÇE: PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNDEN PROGRAM BAZLI PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Emrah KIRATOĞLU 45

Bölüm 4

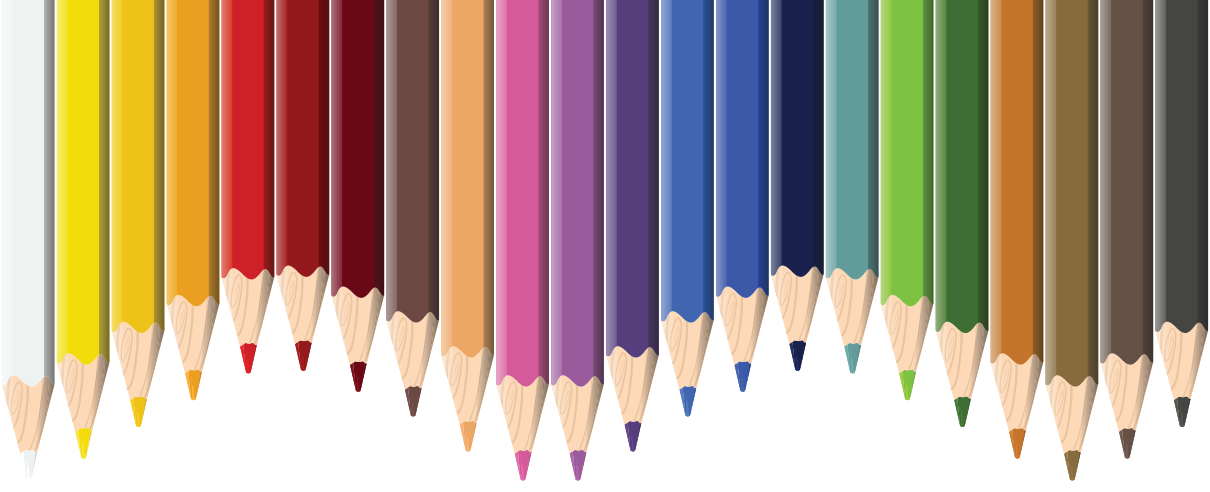
SAYIŞTAY'IN GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELERİN DENETİMLERİNDEN ELDE ETTİĞİ KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN BULGULARIN İNCELENMESİ

Serkan IŞIK 59

Bölüm 5

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMLERDE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Deniz ABUKAN 79



Bölüm 1

OECD ÜLKELERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN SAĞLIK HARCAMALARININ KÜMELEME ANALİZİ

Uğur UYGUN¹

¹ Arş. Gör. Dr., Sakarya Üniversitesi, uguruygun@sakarya.edu.tr, Orcid No: 0000-0002-6536-8477

Giriş

19. Yüzyılın ilk yarısında Amerika'nın oluşturduğu yasalarda ilk kez sosyal güvenlik kavramından bahsedilmiştir. Her ne kadar sosyal güvenlik yeni bir kavram olarak ortaya çıkıyor olsa da pratikte insanoğlunun sosyal güvenliğe yönelişi çok daha eski dönemlere dayanmaktadır. İnsan aslında varoluşundan itibaren birtakım sosyal riskler dahilinde mücadelelerde bulunmuştur. Dolayısıyla nihayetinde ulaşılan sosyal güvenlik kavramı aslen yeni bir olgu olmamakla beraber tarihi insan tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. İnsanlığın varoluşundan itibaren birtakım sosyal risklere karşı güvence arayışı da var olmuştur ve bu süreç tarih boyunca çeşitli aşamalardan geçerek günümüzdeki haline ulaşmıştır.

Ülkelerde buharlı makinelerin kullanılmasıyla beraber 19. yüzyılda sanayi alanında kayda değer gelişmeler yaşanmıştır. Bunun akabinde sosyal güvenlik kavramı da sanayileşme olgusundan etkilenerek yeni bir hale bürünmüştür. Sanayileşmenin artmasıyla beraber bir zincirin halkaları gibi farklı oluşumlar ve farklı sorunlar da ortaya çıkmıştır. Sanayileşme beraberinde kentleşmeyi getirmiş ve toplumların kentleşmesiyle beraber göz ardı edilemeyecek boyutta bir işçi sınıfı kendine yer bulmuştur. Ortaya çıkan bu işçi sınıfı kendi emeğiyle üretim yaparak ekonomiye katkıda bulunurken aynı zamanda kendi geçimini de sağlamaya başlamıştır. Ancak süreç içerisinde işçilerin elde ettiği gelirlerin sosyal korumadan yoksun olması nedeniyle bazı problemler baş göstermeye başlamıştır. Sosyal risklere karşı koyamayan işçiler süreç içerisinde kendi emekleriyle elde ettikleri gelirden de yoksun kalmaya başlamışlardır. Ekonomik bakımdan zor zamanlardan geçen işçilerin sefaleti toplumda huzursuzluk ve kaygıya yol açmıştır. Bunların sonucunda dönemin yükselen akımı sosyalizm özellikle işçi sınıfı üzerinde gücünü hissettirmeye başlamıştır. Sosyalist akım işçilerin içinde bulunduğu bu umutsuz ve hoşnutsuz ortamı gidermeye yönelik birtakım vaatler içeriyordu ve dolayısıyla geniş işçi sınıfı bakımından kabul görüyordu. Dünyada güç kazanan sosyalist akım özellikle Alman hükümeti tarafından iktidara bir tehdit olarak görülmüştür. Devam eden süreçte Almanya istemeyerek de olsa bazı sosyal güvenlik yasalarının uygulanmasına izin vererek sosyal güvenlik sisteminin ilk uygulamalarının gerçekleşmesine sebep olmuştur. Akabinde ortaya çıkan II. Dünya Savaşıyla beraber öncelikle işçi sınıfının yaşadığı sefalet daha geniş kitlelere yayılmıştır. Bunun sonucunda ise savaş sonrası yıkıma uğrayan Avrupa, yeniden yapılanma döneminde sosyal güvenliğe dair yasalara kendi hukuk sistemlerinde yer vermeye başlamışlardır.

İnsan haklarının gelişmesiyle ortaya çıkan bir hizmet türü de sağlık hizmetleridir. Sağlık hizmetleri en temel insani haklardan olup herkese eşit olarak sunulması gereken zorunlu bir hizmettir. Ancak uygulamada devletlerin sundukları sağlık hizmetlerinin kalitesi ile bu hizmetlerden yararlanan vatandaşların ne ölçüde fayda sağladıkları tartışmalı bir konudur. Ülkelerin gelişmişlik

düzeyine göre gerçekleştirdikleri sağlık harcamaları da artış göstermektedir. Bireylerin ve nihayetinde tüm toplumun yaşam kalitesinde meydana gelen artışın en önemli nedenlerinde biri sağlık harcamalarının niteliği ve niceliğidir. Dolayısıyla sağlık sektörünün geliştiği ülkelerde ekonomik olarak gelişmişliğinde olması bir rastlantı değildir. Sağlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılan harcamalarla ekonomik kalkınma arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Bu bağlamda refah düzeyinin gelişmiş olduğu toplumlarda sağlık hizmetlerine yönelik yapılan harcamaların daha yüksek seviyelerde olduğunu söylemek yanlış olmaz. Sağlık harcamalarında meydana gelen artışlar sosyal, ekonomik, demografik vb. birçok değişkene olumlu olarak etki etmektedir. Bu bağlamda çocuk ölüm oranlarının düşmesi, çalışma koşullarının geliştirilmesi ve daha iyi beslenme koşullarının sağlanması gibi durumlar sağlık harcamalarında meydana gelen artışla paralel biçimde gerçekleşmektedir. Bu tür gelişmelerle birlikte harcanan iktisadi kaynakların akabinde insanların yaşam süresinde kayda değer bir artış gerçekleştiği görülmektedir. Nihayetinde bu durumda zincirin bir halkasını oluşturarak daha fazla sağlıklı yaşam için daha fazla iktisadi kaynak ayrılmasını gerektirmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde değişen ekonomi politikalarının bir sonucu olarak sağlık hizmetlerinin devlet tarafından gerçekleştirilmesi de değişime uğramıştır. Sağlık hizmetlerinin süreç içerisinde daha çok önemli bir hale gelmesiyle bu tür hizmetlerin verimi ve etkinliğini arttırmak üzere devletler çeşitli uygulamalar ortaya koymuştur. Türkiye örneğinden devam edecek olursak 24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye'nin liberal ekonomik düzeni kabul etmesi sağlık hizmetleri bakımından gerçekleştirilecek reformlarında hız kazanmasına neden olmuştur. Bu süreçte önemli bir yapısal dönüşüm yaşanarak devletin iktisadi girişimler üzerindeki etkisi azaltılmış ve daha çok serbest piyasa ekonomisi hakim olmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu dönemde devlet sağlık hizmetlerini kendi gerçekleştirmek yerine özel sektörü teşvik edici bir takım uygulamalar ortaya koyarak özel sektörün sağlık hizmetleri konusunda aktif rol almasını desteklemiştir. Bu dönemde yaşanan ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak devletin harcamalarının minimum düzeylerde yapılması ve eğitim, sosyal güvenlik, sağlık gibi alanlarda reformların gerçekleştirilmesi savunulmuştur.

Bu çalışma iki bölümden oluşmakta olup ilk bölümde sağlık kavramına ait temel bilgiler verilerek sağlık ekonomisinin gelişimi anlatılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise OECD ülkelerinde 2000-2019 dönemi için gerçekleştirilen sağlık harcamaları hiyerarşik kümeleme analizi ile incelenerek değerlendirilmektedir.

1. Sağlık Kavramının Temelleri ve Sağlık Ekonomisi

Sağlık ve sağlık hizmetlerine dair yaşanan gelişmeler yer ve zaman fark etmeksizin tüm insanlığı ilgilendirmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleriyle-

le doğrudan bir ilişkiye sahip olan sağlık kavramı birey ve toplum bakımından da önem arz etmektedir. Sağlık hizmetleri ortaya çıktığı ilk zamanlarda doktor ve hemşire bakımından değerlendirilirken günümüzde sağlık hizmetleri sektörler ve meslekler arası yeni bir boyuta geçmiştir. Sağlık hizmetleri küçük bir kesimi değil toplumun tamamını ilgilendirmesi bakımından önemlidir (Tıraş, 2018:35).

Ortaya çıktığı ilk günden bugüne devamlı bir gelişim içerisinde olan sağlık kavramı içerisinde insana dair sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal ve evrensel tüm tarihi birikimleri barındırmaktadır. Sağlık hizmetlerinin ne olduğu konusunda genel geçer kabul gören bir tanımlama yapmak mümkün olmaktadır (Ateş, 2016: 1). Buna göre en basit anlamda hastalığın olmadığını ifade eden sağlık kavramı, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından bireyin sakatlık veya hastalık durumunun olmamasıyla beraber ruhen, bedenen ve sosyal bakımdan da tam bir iyilik halinde bulunması şeklinde tanımlanmaktadır (Kesgin ve Topuzoğlu, 2006: 47). Bu bağlamda sağlığı koruyup geliştirmek, hasta bireylerin tedavisini gerçekleştirmek ve sakatlanan kimselerin rehabilitasyonunu sağlamak gibi uygulamaların tamamı sağlık hizmeti olarak kabul görmektedir (Tengilimoğlu vd., 2014: 69).

Genel anlamda bireylerin ve toplumların bedensel ve ruhsal olarak en kıymetli değeri olan sağlığın korunması ve devamlılığının gerçekleştirilmesi amacıyla sağlığa dair mal ve hizmet üreten tüm kurum ve kuruluşlar tarafından oluşturulan üst yapıya sağlık sektörü adı verilmektedir. Sağlığın korunması ve devamlılığı için gerçekleştirilen her tür faaliyet de sağlık hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda birey ve toplumların güvenliğini sağlayarak her tür hastalıktan korumak, hasta olmuş insanların iyileştirilmesi için tedavi altına alınması ve tedaviye rağmen tam olarak iyileşmesini tamamlayamamış olması dolayısıyla sakat kalmış insanların rehabilitasyonuna yönelik gerçekleştirilen tüm hizmetler sağlık hizmeti çatısı altında toplanmaktadır. Gerçekleştirilen bu sağlık hizmetlerinin temel amacı esasen toplumları üretimden yoksun bırakacak hastalıkların önüne geçebilmek ve sağlıklı toplumlarla beraber üretken toplumlarında ortaya çıkıp gelişmesini sağlayabilmektir (Akin, 2007:17).

Sağlıkla ilgili konular süreç içerisinde bireysel bir sorun olmak yerine devletin bir sorunu olarak ilgi alanına girmiştir. En nihayetinde bireysel olarak sağlığın gerçekleşmesi toplumsal anlamda sağlığa katkı yaparak sağlıklı bireylerin ortaya çıkmasına yol açacaktır. Devlet vatandaşlarının sağlıklı birer birey olarak toplumda var olarak üretime katkı yapmasını desteklemektedir. İnsan nüfusunun yıllar itibariyle artarak yükselmesiyle beraber devlet kavramının ortaya çıkması aslında devletin sağlık kavramıyla ilgileneceğinin doğal bir sonucudur. Zaman içerisinde devletler vatandaşlarının sağlıklı birer birey olması için gerekli koruma ve iyileştirme hizmetlerini gerçekleştirmeye başlamışlardır. Vatandaşlarının sağlıklı olmasını isteyen devletler farklı hizmet ve

finans mekanizmalarını kullanarak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmışlardır. İlerleyen süreçlerde sadece sağlığın doktorlar tarafından değerlendirilmesi gereken bir olgu olmasından ziyade farklı birtakım konularda sağlık hizmeti kapsamına dahil edilmiştir. Bu bağlamda sağlığın genel tanımında yer alan iyilik hali kavramı önem kazanarak devletlerin vatandaşlarında olmasını istediği bir olgu olarak kendisine yer bulmuştur (Tunca, 2014:3).

Her ne kadar sağlıklı bireylerden oluşan bir toplum düzeni oluşturmak devletlerin amaçları arasında yer alsada bunu onların tek amacı olarak tanımlamak yanlış olur. Burada belki de sağlığın gerçekleştirilmesinden daha önemli bir kavram olan sürdürülebilirlik olgusu devreye girmektedir. Bu bağlamda bir toplumda sadece sağlıklı bireylerin olmasını sağlamak yeterli olmamaktadır. Bunun yanı sıra bu sağlıklı bireyin sürdürülebilir bir biçimde yeni jenerasyonların oluşmasına katkı sağlaması beklenmektedir. Sağlık sektörü sağlığın korunmasıyla beraber sürdürülebilir olması ve geliştirilmesi bakımından sorumludur. Ancak bu sorumluluk sadece sağlık sektörüne yıkılmamalı ve diğer odaklar arasında paylaşılmalıdır. Dolayısıyla sağlıklı bir toplumun oluşabilmesi için sağlık sektörü ile ekonomik ve sosyal çevreler mutlak surette birbirleriyle iletişim içinde olmalı ve gerekli tedbirleri almalıdır. Bu bağlamda sağlık sektörünün çalışmalarına ek olarak ekonomik çevrelerce sağlık hizmetlerinin yapılabilmesi için finansman kaynağının sağlanması gerekmektedir. Beraber sosyolojik çevrelerce de biyolojik ve fiziki çevrenin insan sağlığına olan olumsuz etkilerinin minimal düzeye çekilmesi yönünde tedbirlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Yıldırım, 1994:10).

En temel anlamda sağlık aslında bir haktır. Bununla beraber sağlık toplumda süregelen tam bir iyilik halidir ve amacı bu durumun süreklilik arz etmesini başarabilmektir. Sağlık işlerinin ticarileştirilmesi hem ekonomik hem de sosyal bakımdan birtakım olumsuzluklar doğuracaktır. Bu bağlamda sağlık insana verilen düzeyi ölçmesi bakımından bir göstergesi olarak kullanılabilir (Eskiocak, t.y.:1-2). Bir karşılaştırma yapılacak olursa sağlığı bir mal olarak gören ülkelerden ziyade sağlığı aslen bir hak olarak gören ülkelerde sağlık göstergelerinin daha iyi seviyelerde olduğu söylenebilir (Yıldırım ve Tarcan, 2000:7). Sağlık hakkının iki farklı bileşenden oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda sağlıklı yaşama hakkı veya sağlıklı var olma hakkı sağlık hizmetlerinin kapsamını aşan çok geniş bir kavramdır. Sağlıklı bir şekilde var olmak demek sadece hasta olmamak demek değildir. Sağlık hakkı kapsamında yapılan tanıma göre sağlıklı bir şekilde yaşamak insancıl bir çalışma ortamında belirli bir işe sahip olmayı, sosyal güvencenin olmasını, barınma ve beslenme ihtiyaçlarının karşılanmasını, toplumsal yaşama katılmayı ve temsil edilme gibi kavramları içinde barındırmaktadır. Sağlık hakkının ikinci bileşenini ise sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Bu bağlamda tüm nüfus açısından fırsat eşitliğini sağlayan, eşit, ulaşılabilir ve nitelikli sağlık hizmetlerinden yararlanmak sağlık hakkının içerisinde yer almaktadır (TTB, 2007).

Toplumlarla beraber toplumu oluşturan her bir bireyin sağlıklı yaşamasını sağlamak, sağlıklı yaşam koşullarının bozulması durumunda gerekli tedavilerini gerçekleştirmek, hastalıkların kısmen kurtulsa da tamamen kurtulamamasından dolayı sakat kalan kimselerin düşkün kalmadan ve başkalarına bağımlı olmadan yaşamalarını sağlayabilmekle beraber sağlık seviyelerinin yükseltilmesi için gerçekleştirilen her tür çalışmalarda ekonomik olarak imkanlardan yararlanılması sağlık ekonomisinin temellerini oluşturmaktadır (Bekir, 2003:1). Bir başka ifadeyle sağlıkla ilgili kaynaklar, sağlık alanında yapılan çalışmalar, belirli bir sağlık sistemine dahil kaynakların tahsisiyle beraber arz ve taleplerinin yönetimi sağlık ekonomisinin içerisinde yer almaktadır (Chen ve Feldman, 2000:211).

İkinci Dünya Savaşı sonrası 1950'li yıllarda ilk defa Amerika Birleşik Devletlerinin tıp fakültelerinde bir ders olarak okutulmaya başlanan sağlık ekonomisi, tıpkı diğer ekonomi türlerinde olduğu gibi (eğitim, savunma, çevre ve enerji ekonomileri) daha sonra Avrupa'da kendini göstermiştir. Aynı yüzyılın son çeyreğinde ise Avrupa'da özellikle İngiltere'de olmakla beraber Amerika Birleşik Devletlerinde de beşeri sermayeye verilen önemin artmasıyla beraber çeşitli ekonomistlerin ilgi odağı olarak üzerinde çalışmalar ve geliştirmeler yapılmaya başlanmıştır (Dağlı, 2006:16-17).

Sağlık ekonomisi içerisinde sık sık kullanılan ekonomik terimler sağlık sektörü için yapılan analizlerde de önemli bir yere sahiptir. Çeşitli sağlık hizmetlerinin vatandaşlara sunulması toplumdaki sağlık seviyesini yükseltmek, korumak ve geliştirmek sağlık sistemlerinin temel amacını oluşturmaktadır. Sağlığın gerçekleştirilmesi için yapılacak her tür harcama diğer ekonomik ve sosyal alanlarda olduğu gibi büyük önem arz etmektedir. Sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi için yapılacak bir harcamada kullanılacak kaynakların bir başka alternatifin uygulanması durumunda elde edilecek getiriyle kıyaslanması gerekmektedir. Eğer kıyaslama sonucunda ilk aşamada yapılacak sağlık harcamasının getirisi daha yüksek olarak tespit edilirse bu durumda ilk aşamadaki sağlık harcamasının yapılması doğru bir seçim olacaktır. Buradaki temel nokta ilk aşamadaki sağlık harcamasının alternatifleriyle kıyaslanarak fırsat maliyetinin ölçülmesidir (Tokalaş, 2006:13). Elde edilen bir ürün ya da hizmet miktarının, kaynakların kısıt olduğu durumda, alternatif ürün ve hizmetler cinsinden hesaplanması fırsat maliyeti tarafından gerçekleştirilmektedir (Çilingiroğlu, 2001:1595).

Tedavi edici, rehabilite edici ve uzun dönemli bakım faaliyetleriyle bunların yapılması için gerekli olan yardımcı hizmetler ve tıbbi ürünler gibi bireylere yönelik bakım ile toplum sağlığı ve sağlık yönetimi gibi hizmetler Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü OECD'nin tanımına göre sağlık harcamalarının kapsamı içerisine dahil edilmektedir. Bununla beraber sağlık mal ve hizmetlerinin kullanılmasından sonuca ortaya çıkan nihai değer tümü sağlık harcamalarının kapsamına girmektedir (OECD, 2019).

Kamu bütçesinin içerisinde önemli bir paya sahip olan sağlık harcamalarıyla beraber diğer sosyal ve ekonomik alanlarda da devlet kamu harcamalarını minimum düzeye çekebilecek alternatifler aramaktadır. Ancak sağlık sektörü diğer alanlardan ziyade toplumu bir bütün olarak ilgilendirdiği için öne çıkmaktadır. Bu bağlamda sağlık sektöründeki insani gereksinimleri karşılayabilmek amacıyla zaman zaman ekonomi sektöründen sağlık sektörüne doğru kaynak aktarımı yapılabilmektedir. Ancak bu durumun ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı açıktır. Özellikle üretim seviyesinin olumsuz etkilenmesi ülkeler için gelecekte daha büyük sorunlara neden olacağından dolayı birçok ülkede evrensel sağlık sigortası uygulamasına geçilerek yüksek hastalık maliyetlerinin olumsuz etkileri giderilmeye çalışılmaktadır. Bununla beraber sağlık hizmetlerine ulaşımın kolay olması ve sağlık hizmetlerinin kalitesinde meydana gelen artışlar ek maliyetlere de sebep olmaktadır (Phi, G., 2017). Çeşitli faktörler sağlık harcamaları üzerinde farklı etkiler oluşturabilmektedir. Örneğin bakım kalitesi ve tüketici memnuniyetinin asgari maliyetle optimum düzeye ulaştırılması mikro politikalar bakımından sağlık reformlarının temel hedefini oluşturmaktadır. Sağlık sektöründe kullanılmak üzere ayrılan bütçenin diğer alanlarda uygulanacak politikaları negatif olarak etkilememesi ise sağlık reformlarının makro politikalar açısından önemine işaret etmektedir (Aremo ve Olanubi, 2016: 140-162). Benzer şekilde politik bazı faktörler de sağlık harcamaları üzerinde değişik etkiler meydana getirmektedir. Bu bağlamda hükümet politikalarının sağlık harcamalarının ne şekilde gerçekleştirileceği noktasında belirleyici olduğunu söylemek yanlış olmaz. Liberalist bir ülkedeki hükümet politikaları ile sosyalist bir ülkedeki hükümet politikaları birbirinden farklı olarak gerçekleşmektedir. Kamu harcamaları bakımından bir kıyaslama yapılacak olursa sosyalist hükümetlerin liberal hükümete göre daha fazla harcama eğiliminde olduğu söylenebilir. Ülkedeki sosyo-ekonomik durumla beraber kültürel durumda sağlık harcamaları üzerinde belirleyici olarak etki göstermektedir (Samadi vd., 2013:63-68).

Sağlık siteleri çeşitli sosyal ve çevresel faktörlerden etkilenmektedir. Bu etkinin yeterli seviyelerde gerçekleşmesi durumunda sağlık sistemlerinin sürdürülebilir kalkınmanı bir bileşeni olarak belirleyicisi olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla daha etkin bir sağlık sisteminin daha kalkınmış bir ülkenin oluşmasında önemli bir paya sahip olacağı belirtilebilir (Evans, et al. 2012:864-865). Sağlık sektörü bakımından OECD ülkelerinin büyük bir kısmı kaynaklarda etkinliği sağlamaya önem göstermektedir (Aremo ve Olanubi, 2016: 140-162). Etkinliği elde olan girdilerle ulaşılabilecek maksimum çıktıya ulaşmak olarak tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla kaynakta etkinliği sağlamak için var olan girdilerin maksimum çıktıyı elde edilebilecek seviyelerde kullanılması gerekmektedir (Chisholm ve Evans, 2010).

OECD ülkelerinde gelecek on yıllarda özellikle yaşlanmaya yönelik problemler nedeniyle sağlık harcamalarının artış göstereceği öngörülmektedir

(Afonso and Aubyn, 2005:227-246). Yaşam beklentisindeki düşük oranlarla beraber kronik hastalıklarda meydana gelen artışlar nedeniyle dünya genelinde de önümüzdeki 50 yıl boyunca sağlık harcamalarındaki artışın devam edeceği düşünülmektedir (Oxley ve MacFarlan, 1994). Sağlık harcamalarının artış oranının gelecek yıllarda artış göstereceği göz önüne alındığında gerçekleşen ve gerçekleşmesi tahmin edilen artış oranlarıyla beraber sağlık harcamalarının ne ölçüde etkili olacağının da önemli bir konu olacağı söylenebilir (WHO, 2010).

2. Kümeleme Analizi

Gruplandırma çalışmalarına örnek olarak verilebilecek kümeleme analizi ve diskriminant (ayırma) analizleri genel anlamda benzer özellikler gösterse de temel bir farka sahiptirler. Her iki analizde birey veya nesneyi gruplandırmaya yaramakla beraber diskriminant analizinden farklı olarak kümeleme analizinde grup sayısı analiz öncesinde bilinmemektedir. Birbirine yakınlaşan değişkenlerin çok boyutlu uzayda meydana getirdikleri bulutlar kümeleri ifade etmektedir. Benzerlik ve uzaklık gibi kavramlar bu nedenle kümeleme analizlerinde bahsedilen kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Eldeki veriler kümeleme analiziyle kullanılan teknikler sonucunda kendi içinde nispeten homojen biçimde sınıflandırılırken; birbirleri arasında ise nispeten heterojen olarak sınıflandırılmaktadır (Landau ve Chis Ster, 2010; Norusis, 2010).

Kümeleme analizi çok değişkenli bir istatistik yöntemi olarak karmaşık yapıdaki birçok veriyi gruplandırarak karşılaştırma yapılmasına imkan tanımalarının yanı sıra sonuçların açık bir şekilde anlaşılabilmesi nedeniyle de tercih edilmektedir. Veriler arası uzaklıklar ve benzerliklerin dikkate alınarak kümelerin oluşturulduğu yöntem veri madenciliğinin bir türüdür. Kümeleme analizi sonucunda birbirine en çok benzeyen veriler bir araya toplanmış olmaktadır (Tekin, 2015: 390).

Bilimsel çalışmaların odaklandığı ana noktalardan biri de karmaşık yapıdaki düzensiz nesnelere daha az sayıda kategorilere ayırmaktır. Sınıflandırma şemaları ve tipolojiler doğa ve davranış bilimlerinde sıklıkla kullanılan araçlardır. Tanım ve ölçümlerle doğrudan ilişkili olan sınıflandırma işlemi araştırılan nesnelere birden fazla boyutta değerlendirerek ölçümler sonucu ortaya çıkan değerlerin başka bir türün temsilcisi olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla sınıflandırma ölçüm sonucu elde edilen bazı nitelikleri kapsamakta olan bir kategori olarak araştırmacı tarafından ifade edilmektedir (Ahlquist ve Breunig, 2012).

Steinbach vd. (2005) çalışmalarında var olan verilerin birbirleriyle olan ilişkilerine göre gruplandırılmasını kümeleme analizi olarak tanımlamışlardır. Bu bağlamda birbirine benzer veya ilişkili olan bir grup nesnenin bir başka gruba farklı veya ilişkisiz olması durumunda kümeler oluşturulmaktadır.

Grup içerisindeki homojenliğin yüksek olmasının yanı sıra diğer grupla olan farklılığı ne kadar fazlaysa kümeleme analizinin o ölçüde etkin olduğunu ifade etmişlerdir.

Biyoloji, psikoloji, sosyoloji, arkeoloji vb. bir çok alanda belirsizlik durumunu ortadan kaldırabilmek için mevcut verilerin sınıflandırılmasıyla kümeleme analizinin gerçekleştirilmesi mümkündür. Yapılan çalışmaların önemli bir kısmı da sağlık alanında gerçekleştirilmektedir. Günümüzde kümeleme analizinin kullanılma sıklığının artmasında bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen gelişmeyle beraber sınıflandırmanın bilimsel bir süreç olarak tüm bilim dallarında kullanılması etkili olmuştur (Çakmak,1999: 188).

Alpar (2021) ifade ettiği üzere kümeleme analizinin ilk aşaması olan uzaklık ve benzerlik matrislerinin tespitinden sonra nesnelere veya değişkenleri kümelemek amacıyla kullanılması gereken kümeleme yönteminin kararlaştırılması gerekmektedir. Kümeleme yöntemlerini hiyerarşik (aşmalı) ve hiyerarşik olmayan (aşamasız) yöntemleri olarak iki grupta ifade etmek mümkündür.

Analizin daha kolay anlaşılabilmesi için hiyerarşik kümeleme yönteminin dendrogram gösteriminde her bir nesne ilk olarak birer küme olarak belirtilmektedir. Sonraki aşamalarda uzaklık ve benzerlik yöntemleri dikkate alınarak kümeler birleştirilmekte ve tüm değişkenlerin bir küme içerisinde toplanması sağlanmaktadır. Tatlıdil (1996)'ya göre bu süreç dört aşamada ifade edilebilmektedir. Buna göre ilk aşamada n adette nesne, n adette küme olarak tanımlanmaktadır. İkinci aşamada birbirine en yakın iki kümenin eşleştirilmesi gerçekleştirilmektedir. Üçüncü aşamada tek bir kümede birleştirilen değişkenlerin yinelenmiş uzaklıklar matrisi oluşturulmaktadır. Dördüncü aşamada ise ilk iki aşamada gerçekleştirilenler $n-1$ değerleri uyarınca tekrar gerçekleştirilmektedir.

Toplamsal (agglomerative) ve bölücü (divisive) şeklinde iki temel tekniği içerisinde bulunduran hiyerarşik kümeleme analizinde toplamsal teknik, istatistiksel verilerin her birinin tek bir kümeden başlayarak birbirine yaklaşması ve en benzer, en yakın ve en uzak kümenin esas alınarak bir kümenin oluşturulmasıyla beraber küme içerisine uyum sağlamayan aykırı gözlemleri kümeden ayrılması ve yeni kümelerin oluşması biçiminde uygulanmaktadır. Bu yöntemde oluşturulacak küme sayısı yöntem tarafından belirlenmektedir (Aldenderfer, 2013:35).

Küme sayısının önceden bilinip bilinmemesi durumu hiyerarşik kümeleme analizi ile hiyerarşik olmayan kümeleme analizi arasındaki temel ayrımı oluşturmaktadır. Buna göre önceden belirlenmiş küme sayısına göre analizin gerçekleştirilmesi hiyerarşik olmayan kümeleme analizi olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda küme sayısının net olarak bilinmediği durumlarda hiyerarşik olmayan kümeleme analizinin sezgisel olduğu söylenebilir. Hiyerarşik

olmayan kümeleme analizinde küme sayısı önceden biliniyorsa bu durumda uygulama oldukça kolay olarak gerçekleştirilirken, küme sayısının tam olarak bilinmedi ve kümse sayısının sezgisel biçimde tahmin edildiği durumlarda hiyerarşik olmayan kümeleme analizi oldukça karmaşık bir yapıya bürünmektedir. Dolayısıyla hiyerarşik olmayan kümeleme analizi küme sayısının önceden bilinmediği durumlarda çok fazla tercih edilen bir analiz değildir. Ancak buna rağmen hiyerarşik olmayan kümeleme analizinin sıkça kullanıldığına rastlanmaktadır. Alpar (2021) bu durumun temel nedenlerini üç madde de açıklamaktadır. Buna göre ilk olarak, uzaklık ve benzerlik matrislerinin hiyerarşik olmayan kümeleme analizinde hesaplanmasının gerekli olmadığını belirtmektedir. Bu yüzden büyük veri setlerinin ($n > 1000$) araştırılmasında hiyerarşik olmayan kümeleme analizi kolay bir biçimde uygulanmaktadır. İkinci neden olarak, hiyerarşik kümeleme yöntemlerinde birleştirilen veya ayrılan kümelerin daha sonraki aşamalarda farklı kümelerde yer alamadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla bir kümenin önceki aşamasıyla bağlantılı olarak bir bölümler hiyerarşisi ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bazı durumlarda rasyonellikle bağdaşmayan sonuçlar elde edilebilmektedir. Üçüncü neden olarak ise hiyerarşik olan kümeleme yöntemlerine kıyasla hiyerarşik olmayan kümeleme yöntemlerinin aykırı değerlere daha az seviyede duyar gösterdiğini belirtilmiştir.

Kümeleme sürecini yedi farklı aşamaya yayarak açıklayan Milligan (1996)'nın çalışması daha sonra Everitt vd. (2011) tarafından düzenlenerek aşağıda ifade edildiği üzere dokuz aşamaya çıkarılmıştır:

i. İlk aşamada küme yapısına uygun nesnelere seçilmesi gereklidir. Elde edilecek kümelerin daha geniş bir nüfusa genellenmesi söz konusu ise örnekleme rastgele olarak seçilmelidir. Küçük nüfusların genelleme amacı taşınamaması durumunda ise nesnelere seçilmesinde birbirlerinden net bir şekilde ayırım yapılabilmesi özelliğine dikkat edilmelidir.

ii. Kümelere dahil edilecek değişkenler kümelerin yapısını yansıtabilecek nitelikte olmalıdır. Aksi takdirde bunların kümeye dahil edilmesine gerek yoktur. Dolayısıyla alakasız ve maskeleyen etkisi yapacak değişkenlerin kümelere dahil edilmemesi gereklidir.

iii. Veri setleri oluşturulurken eksik verilerin olması durumunda bunların sayısı makul bir seviyeye kadar kabul edilebilir. Böyle bir durumda sonradan oluşturulacak kümelerin desteklenmesi gerekmektedir. Bununla beraber ikili silme (pairwise deletion) gibi yöntemler eksik veri durumunun çözümünde kullanılabilir.

iv. Değişkenlerin standardizasyonu aşırı değer ve geniş değer aralıklarının olması durumunda kullanılabilir. Ancak standardizasyonun bazı durumlarda gerçek olmayan sonuçlar vereceğine dikkat edilmelidir. Bu durumun ortadan kaldırılması için ölçeklendirme altında değişmeyen bir kümeleme yöntemi seçilebilir.

v. Nesnelerin birbirine uzaklık ve benzerliklerinin ölçümünde kullanılacak yöntemin seçilmesi gereklidir.

vi. Verilere uygun bir biçimde kümelerin oluşturulmasında kullanılacak yöntemin seçilmesi gereklidir. Farklı yöntemlerle farklı sonuçlar elde edileceğinden dolayı buradaki seçimde dikkatli olunmalıdır.

vii. Hiyerarşik olmayan kümeleme analizinde küme sayısı önceden bilinmemekte veya tahmin edilmektedir. Araştırmacının bilgi ve deneyimi bu noktada önem arz etmektedir.

viii. Çapraz doğrulama tekniği olarak yineleme kullanılmalıdır. Bu bağlamda kümeleme analizinde kullanılmayan diğer alt örneklemelerin geçerliliği sorgulanmaktadır.

ix. Son olarak sonuçların yorumlanmasında grafiksel gösterimler veya betimleyici istatistikler kullanılabilir. Sonuçların yorumlanması aşamasında nicel verilerle destek verilmesi önem arz etmektedir.

Uygulamada küçük örneklemelerle yapılan hiyerarşik kümeleme analizinde 250 gözlemden daha az veri setleri kullanılmaktadır. Analize başlanmadan önce değişkenler arası farklılıklar ve benzerliklerin ne şekilde oluşturulacağına ek olarak kümelerin birleştirip ayrılmasına ilişkin parametrelerde önceden belirlenmesi gereklidir. Grup sayısının önceden bilinmediği, dolayısıyla analizle birlikte ortaya çıkan yeni özelliklerin birbirleriyle olan ilişkilerinin bağdaştırılmasında hiyerarşik kümeleme analizi altında çeşitli algoritmalarından yararlanılmaktadır. Bu küme algoritmaları aşağıda belirtildiği gibi ifade edilmektedir (Yalçın, 2013: 9-14):

➤ **Tek Bağlantı Kümeleme:** Verilerin birbirlerine yakınlık derecesine göre birleştirildiği bu yöntemde göre ilk olarak en yakın iki değişkenin tespiti sağlanır. Bu değişkenlerin oluşturduğu kümeye ek olarak bir başka kümedeki değişkenler karşılıklı olarak değerlendirilir. Üçüncü bir değişkenin kümede bulunan iki değişkene karşı uzaklığı diğer değişkenlerle kıyaslandığında uzaklık olarak daha azsa, bir başka deyişle daha yakınsa, oluşturulan kümeye dahil edilmektedir.

➤ **Tam Bağlantılı Kümeleme:** Kümeler içerisinde birbirine en uzak değişkenlerin oluşturduğu kümeyle birbirinden uzakta olan diğer değişkenlerin oluşturduğu kümelerin birleştirilmesi sonucu yeni bir küme oluşturulması sürecinin uygulandığı bu yöntemde kümeler arası uzaklık belirlenirken ilk kümedeki değişkenin diğer kümedeki değişkene olan en yüksek uzaklığı dikkate alınmaktadır.

➤ **Ortalama Bağlantı Kümeleme:** Bu yöntemde değişkenlerin oluşturduğu kümeler arası en yakın veya en uzak değerler kullanılmamaktadır. Bunun yerine kümeler arası uzaklıklar değişkenlerin ortalamaları hesaplanarak

oluşturulmaktadır. Bu nedenle uç değerler bu yöntemde kümelerde yer almamaktadır.

➤ **Ward's Bağlantı Kümeleme:** Bu yöntemde değişkenler arasındaki uzaklıklar analizde kullanılmazken bunun yerine değişkenlerin homojenliğinin tespiti sağlanmaktadır. Bu bağlamda kümeler içindeki hata kareler toplamı minimize edilerek en küçük varyans yöntemi olarak en küçük yapıdaki kümeler birleştirilirken homojenlik dikkate alınır; kümeler arasında ise heterojenliğe önem verilmektedir.

➤ **Merkezi Bağlantı Kümeleme:** Ortalama değişken değerlerinden oluşan küme merkezleri arasındaki uzaklığın hesaplanarak kümeler arasındaki benzerliğin araştırıldığı bir yöntemdir.

Gözlemlenen birey veya nesnelere arasındaki uzaklık veya benzerliklerin tespit edilmesi için kullanılan kümeleme analizinde benzerlik ve uzaklık kavramları birbirlerinin tersini ifade etmektedir. Buna göre incelenen kümelerdeki değerlerin yüksek olması durumunda iki nesnenin birbirine yaklaştığı savunulurken, bu değerlerin daha küçük bir sayı olması durumunda bu nesnelere birbirlerinden uzaklaştığı anlamına gelmektedir (Tekin, 2015: 395). Kümeleme analizinde kullanılan çeşitli uzaklık ölçü birimleri olmakla beraber en sık kullanılan uzaklık ölçülerine örnek olarak şunlar verilebilir:

➤ **Öklid Uzaklığı:** Değişkenler arası mesafe farklarının karelerinin toplamına eşit olan bu uzaklık yöntemi en çok kullanılan uzaklık yöntemlerinden biridir ve aşağıdaki formüldeki gibi ifade edilmektedir.

➤ **Gower Uzaklığı:** Bu uzaklık çeşidi kategorik ve sürekli verilerin hepsine uygulanabilmektedir ve aşağıdaki formüldeki gibi ifade edilmektedir.

➤ **Canberra Uzaklığı:** İki gözlem arasındaki uzaklığın mutlak değeri alınarak tüm gözlemlerin mutlak değerine bölünmesi sonucu elde edilen bu uzaklık çeşidi de aşağıdaki formüldeki gibi ifade edilmektedir.

3. Veri Seti ve Yöntem

Gelişmişlik düzeyine bağlı olarak gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) içerisinde sağlık harcamalarının payı etkilenmektedir. Gelişmiş ülkelerde GSYİH içerisindeki sağlık harcamalarının payı gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere göre daha fazla olmaktadır. OECD ülkeleri açısından bir değerlendirme yapılacak olursa bu ülkelerde gelirlerin artmasına bağlı olarak sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payının da arttığı gözlemlenmiştir (OECD Health Data, 2006).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomileri incelendiğinde ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel nedenlerle sağlık harcamalarında artışa gidildiği görülmüştür. Dolayısıyla genel olarak ülkelerin sağlık harcamalarını arttırma sebeplerinin benzer nedenlerden kaynaklandığı söylenebilir (Hansen

ve King, 1996:127). Bununla beraber gelirdeki artışa bağlı olarak ihtiyaçlarında bir bütün olarak artış göstermesi ve giderlerde meydana gelen artışlar sağlık harcamalarının artmasının temel nedenleri arasında gösterilmektedir (Whyness, 1993:172).

SPSS programıyla yapılan ve 2000-2019 dönemi için OECD ülkelerinde Hiyerarşik Kümeleme Analizinin kullanıldığı bu çalışmada, sağlık harcamalarına ilişkin verilerin benzer özellikleri üzerinde durularak belirli düzeylerde birbirleriyle birleştirilerek kümelerin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda yapılacak dendrogram analizinde kullanılmak üzere değişkenler arası varyans farkını minimuma indirerek en güvenilir sonucu veren Ward Metodu seçilmiştir. Veriler World Development Indicators (WDI) adlı kaynaktan alınmıştır.

Literatürde gelişmişlik düzeyi ve sağlık harcamaları arasında bir ilişki olduğu, gelişmiş olan ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payının daha fazla olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilecek kümeleme analizinde sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payı OECD ülkeleri ortalamasından yüksek olan ülkeleri sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülke; sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payının OECD ülkeleri ortalamasından düşük olduğu ülkeleri ise sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülke olarak adlandırarak bu ülkelerin aynı kümelerde olup olmadığı araştırılacaktır.

Tablo 1. Analizde Kullanılan OECD Ülkeleri

No	Ülke	No	Ülke	No	Ülke
1	Avusturya	12	Macaristan	23	Hollanda
2	Belçika	13	İzlanda	24	Norveç
3	Kanada	14	İrlanda	25	Polonya
4	Kolombiya	15	İsrail	26	Portekiz
5	Çek Cumhuriyeti	16	İtalya	27	Slovakya
6	Danimarka	17	Japonya	28	Slovenya
7	Estonya	18	Kore	29	İspanya
8	Finlandiya	19	Letonya	30	İsveç
9	Fransa	20	Litvanya	31	Türkiye
10	Almanya	21	Lüksemburg	32	Birleşik Krallık
11	Yunanistan	22	Meksika		

Kümeleme analizde kullanılacak 32 OECD ülkesi Tablo 1’de belirtildiği üzere: Avusturya, Belçika, Kanada, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Kore, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, Türkiye ve Birleşik Krallık’dır.

4. Sağlık Harcamalarının Kümeleme Analiziyle Karşılaştırılması

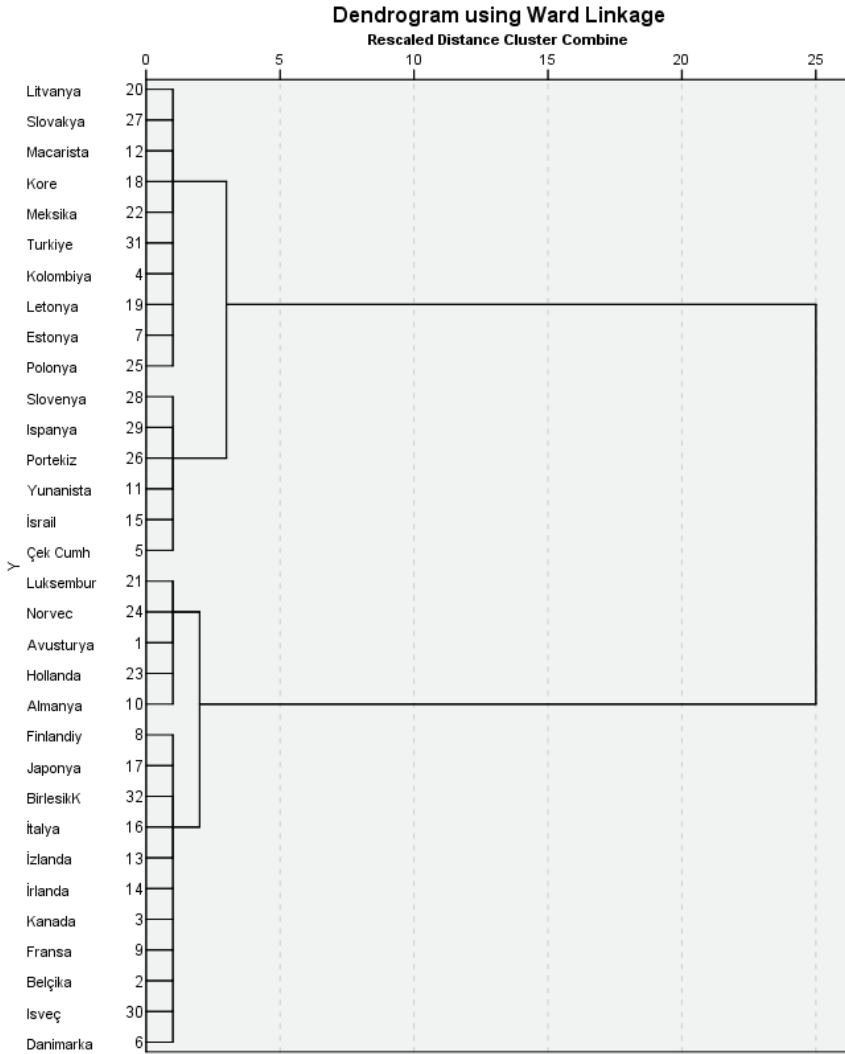
Çalışmanın bu kısmında OECD ülkelerinde gerçekleştirilen sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payı araştırılacak ve buradaki değerler üzerinden sağlık harcamalarının kümeleme analizi yorumlanacaktır. Aşağıdaki tabloda OECD ülkelerinde 2000-2019 dönemine ait gerçekleştirilen sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payına yönelik veriler bulunmaktadır.

Tablo 2. OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı

OECD Ülkeleri	2000	2005	2010	2015	2019	2000-2019 Ortalaması
Avusturya	9.20	9.63	10.22	10.37	10.33	9.91
Belçika	8.00	9.26	10.23	10.43	10.32	9.69
Kanada	8.28	9.06	10.68	10.68	10.79	9.86
Kolombiya	5.64	6.07	7.07	7.52	7.64	6.69
Çek Cumhuriyeti	5.72	6.38	6.93	7.24	7.65	6.77
Danimarka	8.10	9.09	10.33	10.23	10.07	9.60
Estonya	5.16	5.06	6.27	6.35	6.69	5.66
Finlandiya	7.09	8.29	9.14	9.65	9.04	8.68
Fransa	9.58	10.21	11.24	11.47	11.26	10.77
Almanya	9.89	10.31	11.10	11.18	11.43	10.66
Yunanistan	7.24	8.56	9.52	8.02	7.72	8.36
Macaristan	6.78	8.00	7.51	6.89	6.70	7.27
İzlanda	8.95	9.15	8.53	8.13	8.47	8.70
İrlanda	5.91	7.65	10.50	7.32	6.93	8.23
İsrail	6.80	7.12	7.02	7.11	7.52	7.10
İtalya	7.57	8.34	8.92	8.86	8.67	8.45
Japonya	7.15	7.78	9.16	10.89	10.95	9.14
Kore	3.90	4.62	5.92	6.65	7.56	5.59
Letonya	5.45	5.86	6.14	5.69	6.19	5.77
Litvanya	6.19	5.64	6.83	6.49	6.57	6.27
Lüksemburg	5.90	7.18	7.03	5.28	5.29	6.22
Meksika	4.45	5.84	5.98	5.80	5.37	5.61
Hollanda	7.71	9.10	10.16	10.32	9.97	9.57
Norveç	7.71	8.33	8.91	10.13	10.05	8.94
Polonya	5.30	5.81	6.42	6.40	6.33	6.14
Portekiz	8.38	9.44	9.84	8.98	9.41	9.18
Slovakya	5.30	6.59	7.74	6.79	6.69	6.73
Slovenya	7.80	8.00	8.57	8.50	8.30	8.21
İspanya	6.80	7.73	9.12	9.13	8.98	8.32
İsveç	7.33	8.15	8.33	10.80	10.90	9.25
Türkiye	4.60	4.89	5.02	4.12	4.12	4.74
Birleşik Krallık	7.28	8.53	9.99	9.90	10.00	9.18

Kaynak: WDI

Tabloda görüldüğü üzere sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı bakımında 2000-2019 döneminde sadece Fransa (%10.77) ve Almanya (%10.66) çift haneli sayılara ulaşabilmiştir. İlgili dönemde OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payının ortalaması ise %7.97 olarak tespit edilmiştir. Bu bağlamda bu ortalamanın altında kalan ülkeler sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülkeler olarak değerlendirilirken; ortalamanın üzerinde kalan ülkeler sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülke olarak değerlendirilecektir.



Grafik 1: OECD Ülkelerinde 2000-2019 Dönemi Sağlık Harcamalarının Dendrogram Analizi

OECD ülkelerinde 2000-2019 dönemi için gerçekleştirilen sağlık harcamalarının kümeleme analizine ait dendrogram grafiği yukarıda verilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre 4 farklı kümenin oluştuğu tespit edilmiştir. Buna göre oluşan kümeler şu şekildedir:

- Birinci kümeye ait OECD ülkeleri: Litvanya, Slovakya, Macaristan, Kore, Meksika, Türkiye, Kolombiya, Letonya, Estonya, Polonya
- İkinci kümeye ait OECD ülkeleri: Slovenya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, İsrail, Çek Cumhuriyeti
- Üçüncü kümeye ait OECD ülkeleri: Lüksemburg, Norveç, Avusturya, Hollanda, Almanya
- Dördüncü kümeye ait OECD ülkeleri: Finlandiya, Japonya, Birleşik Krallık, İtalya, İzlanda, İrlanda, Kanada, Fransa, Belçika, İsveç, Danimarka

Birinci küme on farklı OECD ülkesinden oluşmakta olup bunların tamamının sağlık harcaması bakımından gelişmekte olan ülke olduğu görülmektedir. İkinci küme ise altı farklı OECD ülkesinden oluşmakta olup bunların dört tanesi (Slovenya, İspanya, Portekiz, Yunanistan) sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülke iken; iki tanesinin (İsrail ve Çek Cumhuriyeti) sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülke olduğu ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda İsrail ve Çek Cumhuriyetinin sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülkelerle aynı grupta olması bu ülkelerin birbirlerine yaklaştığı anlamına gelmektedir. Üçüncü küme toplamda beş farklı OECD ülkesinden oluşmakta olup Norveç, Hollanda, Avusturya ve Almanya gibi ülkeler sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülkeler iken; Lüksemburg'un sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülke olarak bu ülkelere yaklaştığı ve aynı kümede yer aldığı görülmektedir. Dördüncü kümede yer alan OECD ülkeleri ise toplamda onbir tane olup tamamının sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülkeler olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç ve Değerlendirme

Günümüzde en gözde bilim alanları arasında yer alan sağlık ekonomisi tüm toplumlarda kaynakların verimli kullanılması bakımından önem arz etmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde önemli bir yere sahip olan sağlık ekonomisi bu ülkelerdeki kaynaklar üzerindeki baskıyı doğru yöneterek verimli alanlara yöneltmeyi amaçlamaktadır. Gelir seviyesinin sosyo-ekonomik bakımdan daha yüksek olduğu ülkelerde sağlık hizmetlerinin kalitesinin de aynı ölçüde arttığı görülmektedir. Genel olarak ekonomik anlamda yeterince gelişmemiş ve kişi başına gelirin nispeten düşük olduğu ülkelerde sağlık hizmetlerinin etkinliği de azalmaktadır. Bu tür ülkelerde gerçekleştirilen sağlık harcamaları ekonominin tümü üzerinde negatif bir etkiye sebep olarak toplumun daha da fakirleşmesine yol açmaktadır.

Sağlık harcamalarında meydana gelen artışın ortaya çıkmasının iki farklı çeşidi mevcuttur. Sağlık harcamalarını gerçekleştirebilmek için ayrılacak kaynakların ülkeler arasında farklı miktarlarda olması sonucu kamu kesimi açısından bir tür sınırlama getirme gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda sağlık harcamalarının miktarı olumsuz olarak etkilenmekle birlikte ortaya çıkacak sağlık harcamalarının kalitesinde de bir düşüş yaşanmaktadır. Piyasanın ekonomideki rolünün arttırılması bu darboğazdan çıkabilmek için yapılması gereken önemli bir hamledir. Bu bağlamda gerçekleştirilen sağlık harcamalarına bireyler tarafından daha fazla katılım olmasıyla beraber bireylerin sağlık harcaması arz edenleri arasında bir seçim hakkına sahip olması önemlidir. Dolayısıyla sağlık harcamalarında optimum seviyeye ulaşabilmek için kar amacı gütmeyen sağlık organizasyonlarının sayısının arttırılması, sağlık hizmetlerinden faydalanma koşullarında gelişim sağlanması ve nüfusun yaşı dikkate alınarak bu bağlamda sağlık politikalarının geliştirilerek uygulanması gereklidir.

Önemli bir gelişmişlik göstergesi olarak dünyada kabul görmüş doğumda yaşam beklentisi ve bebek-çocuk ölüm oranlarının iyileştirilmesi emek arzı üzerinde pozitif bir etki yapacaktır. Bebek ve çocuk ölüm hızlarının diğer ülkelere kıyasla daha düşük seviyelerde gerçekleştiği ülkelerde ve ortalama yaşam süresinin daha uzun olduğu toplumlarda yapılan ampirik araştırmalar bu ülkelerin genel sağlık bakımından daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. Sağlık durumunun iyi olduğu toplumlarda beşeri sermaye üretime daha çok katkıda bulunarak işgücü verimliliğini arttırmaktadır. Bunun sonucunda ise ekonomik büyüme olumlu olarak etkilenmektedir. Bununla beraber eğitimdeki maliyet-getiri ilişkisi çalışan işgücü sayısının artmasıyla orantılı olarak olumlu yönde etkilenmektedir. Bu durum toplumların beklentileri üzerinde de etkili olmaktadır. Yatırımlardan daha uzun süre faydalanılabileceği düşüncesi uzun yaşam beklentisinin olduğu toplumlara hakim olarak kişisel sermaye birikimini arttırıcı yönde etki göstermektedir. Artan tasarruflar yaşam süresinin uzamasıyla birlikte yatırımlara daha kolay biçimde çevrilmekte ve sonuç olarak gelirin artmasına katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla sağlık göstergelerinin bir bütün olarak ekonomik büyüme üzerinde olumlu bir etkiye sebep olacağı söylenmektedir.

Bu çalışmada OECD ülkelerinde 2000-2019 dönemi için sağlık harcamaları hiyerarşik kümeleme analiziyle incelenerek elde edilen sonuçlar sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payı bakımından yorumlanarak değerlendirilmiştir. OECD ülkelerinde ilgili dönemde sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payının ortalaması alınarak bu değer %7.97 olarak bulunmuştur. Literatürden hareketle bu değer altında olan ülkeler sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülkeler olarak adlandırılırken bu değer üzerinde yer alan ülkeler sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülke olarak adlandırılmıştır. Bu bağlamda hiyerarşik kümeleme analizinde varyans farkını en

aza indiren Ward Metodu kullanılarak analiz gerçekleştirilmiş ve sonuç olarak dört farklı küme elde edilmiştir. Birinci kümede yer alan on OECD ülkesinin tamamının sağlık harcaması bakımından gelişmekte olan ülkeler olduğu görülmüştür. İkinci kümede yer alan altı OECD ülkesinde ise dört ülkenin sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülke olduğu; kalan iki ülkenin ise sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülke olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülkeler olan İsrail ve Çek Cumhuriyeti'nin, sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülkeler olan Slovenya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerle birbirlerine yaklaştığı sonucuna ulaşılmıştır. Üçüncü kümede ise beş farklı OECD ülkesi olup bunlardan Lüksemburg'un sağlık harcamaları bakımından gelişmekte olan ülke olarak kümede yer alan diğer dört ülkeye (Norveç, Hollanda, Avusturya ve Almanya) yaklaştığı sonucuna ulaşılmıştır. Son olarak dördüncü kümede yer alan Finlandiya, Japonya, Birleşik Krallık, İtalya, İzlanda, İrlanda, Kanada, Fransa, Belçika, İsveç ve Danimarka gibi OECD ülkelerinin tamamının sağlık harcamaları bakımından gelişmiş ülkeler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

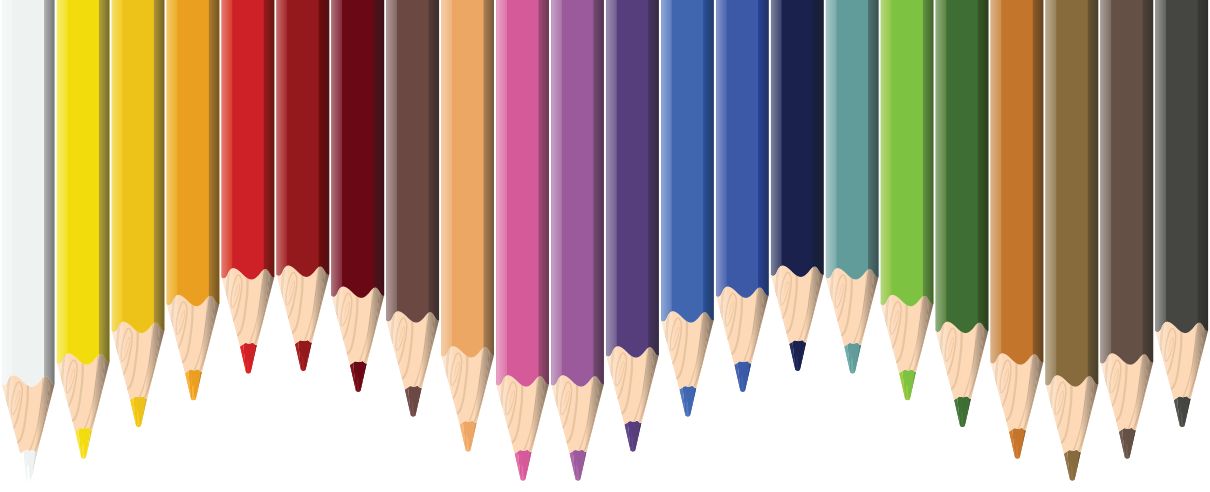
Kaynakça

- Afonso, A. Aubyn, M. (2005). Non-parametric Approaches to education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*. 8(2), 227-246.
- Ahlquist J, Breunig C (2012). Model-based Clustering and Typologies in the Social Sciences. *Political Analysis* ,20(1): 92-112. doi:10.1093/pan/mpr039.
- Akın, C. S. (2007). Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü ve Harcamaları. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Aldenderfer M. S., Blashfield R. K., (2013), “Cluster Analysis”, (Çev. K.. Özdamar), Pelikan Tıp ve Teknik Kitapçılık: Ankara.
- Alpar R (2021). Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Yöntemler, 6. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Arema, A.G. Olanubi, S.O. (2016). Public Health Expenditure Efficiency And Infant Survival Rates In Three Selected Sub-Saharan African Countries: A Stochastic Frontier Analysis For The Period 1998-2012, *International Journal of Economics, Commerce & Management (IV)*, 140-162
- Ateş, M., (2016), “Sağlık Sistemleri”, 2. Baskı, İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Bekir, M. (2003). Türkiye’nin Sağlık Sorunları. Cumhuriyet Döneminde Sağlık Reformları, Ankara, s1.
- Chen, G.J. ve Feldman, R.S. (2000). Economic Aspect of Health Care Systems: Advantage and Disadvantage Incentives in Different Systems. *Dermatologic Clinics Dergisi*, 18(2):211-214.
- Chisholm, D., Evans, D. B., (2010), Improving health system efficiency as a means of moving towards universal coverage. (WHO). Geneva:World Health Organization.
- Çakmak Z., (1999), “Kümeleme Analizinde Geçerlilik Problemi ve Kümeleme Analizinin Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 3.
- Çilingiroğlu N. (2001). Ekonomik Kalkınma ve Sağlık Ekonomisi. *Yeni Türkiye*, Sayı 40, s.1592.
- Dağlı, G.H. (2006). Türkiye’de Sağlık Sektörünün Yapısı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, ss.16-17.
- Eskiocak, M.(t.y.). Sağlığa İlişkin Gerçekler. Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara,ss.1-2.
- Evans, D., Marten, R., Etienne, C., (2012), Universal health coverage is a development issue. *The Lancet*, 380(9845), 864-865.
- Everitt Bs, Landau S, Leese M, Stahl D (2011). Cluster Analysis. Chichester: John Wiley & Sons.
- Gül, Y. (2014), “2008 Yılı Küresel Ekonomik Kriz Sürecinde Türkiye’nin Maastri-

- ch Kriterlerine Yakınlaşmasının Kümeleme Analizi Yöntemiyle İncelenmesi”, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.
- Hansen, P. and King, A. (1996). The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach. *Journal of Health Economics*, No:15 (1), ss. 127-137.
- Kavılı, H. (2016), “Bulanık Kümeleme Analizi ve Gençlerde Sigara İçme Eğilimi Üzerine Bir Uygulama”, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Kesgin, C., Topuzoğlu A. (2006). “Sağlığın Tanımı; Başaçıkma,” *Journal of İstanbul Kültür University*, Cilt:4/3, 47-49.
- Landau S, Ster, IC (2010). Cluster Analysis: Overview. In P. Peterson, E. Baker, & B. McGaw (Eds.), *International Encyclopedia of Education*, 3rd edition (pp. 72-83). Oxford, UK: Elsevier Ltd.
- Milligan Gw (1996). Clustering Validation: Results and Implications for Applied Analyses. P. Arabie, L. J. Hubert ve D. S. Geert (Ed.). *Clustering and Classification içinde*. New Jersey: World Scientific, 341-375.
- OECD (2006), Health Data CD-Rom.
- OECD (2019). Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en
- Oxley, H. MacFarlan, M. (1994). Health Care Reform Controlling Spending and Increasing Efficiency, OECD Economics Department Working Papers No. 149 Paris: OECD Publishing.
- Phi, G. (2017). Determinant of Health Expenditure In OECD Countries, Senior Capstone Project.
- Samadi, A., Rad, E. H. (2013). Determinants of Healthcare Expenditure in Economic Cooperation Organization (ECO) Countries: Evidence from Panel Cointegration Tests. *International Journal of Health Policy and Management*, 1 (1), 63-68.
- Steinbach M, Kumar V, Tan P (2005). Cluster analysis: basic concepts and algorithms. Introduction to data mining, 1st edn. Pearson Addison Wesley
- Tatlıdıl H (1996). Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz, Cem Web Ofset Ltd. Şti, Ankara.
- Tekin, B., (2015), “Temel Sağlık Göstergeleri Açısından Türkiye’deki İllerin Gruplandırılması: Bir Kümeleme Analizi Uygulaması”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Çankırı Karatekin University İktisadi ve İdari Bilimler Journal of The Faculty of Economics Fakültesi Dergisi and Administrative Sciences Y.2015, Cilt 5, Sayı 2, ss.389-416.
- Tengilimoğlu, D., Işık O. ve Akbolat, M. (2014), “Sağlık İşletmeleri Yönetimi”, 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tıraş, H. (2018). Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi. Doktora Tezi, T.C. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Kahramanmaraş.
- Tokalaş, S. (2006). Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması. Yüksek Lisans Tezi,

Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Tunca, D. (2014). Türkiye’de Sağlık Harcamaları ve Finansmanı. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Türk Tabipleri Birliği. (2007). Kentlerde Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesi: Çok Sektörlü Yaklaşım. Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara, s.11.
- WHO. (2010). The path to universal coverage:Health Systems Financing. Switzerland: World Health Organization.
- Whyness, D. K. (1993). Health Care Expenditure. (edited by Norman Gemmel) The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence, Edward Elgar Publishing Limited UK, s.172.
- Yalçın, N. (2013), “Kümeleme Analizi ve Uygulaması”, Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Elazığ.
- Yıldırım, H.ve Tarcan, M. (2000). _Karşılaştırmalı Sağlık Sistemleri: Türkiye İçin Çıkarılacak Dersler‘.1.Ulusal Sağlık İdaresi Kongresi, Hacettepe Üniversitesi Sağlık İdaresi Yüksekokulu, Ankara.
- Yıldırım, S. (1994). Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi. DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: DPT:2350, Ankara.



Bölüm 2

KENT KONSEYLERİ VE KATILIMCI BÜTÇELEME: ARTVİN ÖRNEKLEMİNDE YEREL YÖNETİŞİME YAKLAŞIM¹

Esra DOĞAN²

Cem AKIN³

¹ Bu çalışma Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından 202017050 no'lu proje kapsamında desteklenmiştir.

² Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, edogan82@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9886-4186.

³ Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, jemakn@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2247-9409.

1. GİRİŞ

Bölgesel/kentsel alanlarda yönetim, belediyelere tanınmış bir yetki ve sorumluluk modelidir. Bölge ve kent yönetimi yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır. Çağdaş kamu yönetimi örgütlenmesinde yerel yönetimler ile merkezi yönetim farklı kavramlar etrafında şekillenmektedir. Yerelleşme anlayışı ve yönetim modeli yerel yönetimler için üzerinde önemle durulması gereken özellik taşımaktadır. Böylelikle yerel yönetimler kamusal hizmet sunumu kapsamında merkezi yönetimi daha rasyonel hale getiren güce sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerin, bölgedeki/kentteki insanların gereksinimlerini karşılaması ve yerelle ilgili toplumsal ihtiyaçların etkili biçimde yerine getirmesi görevidir. Bu amaçla, elindeki beşeri ve fiziki kaynaklarını kullanarak hizmet üretmektedir (Demir, 2019: 196). Yerel yönetimler, yerel halkının bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ortak toplumsal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik oluşturulan kamu tüzel kişileri olmaktadır. Günümüzde yerel yönetimler sadece yol, su, park, imar, planlama gibi çalışmalarla yetinmemekte, 2000 sonrası özellikle sosyoekonomik yapıya yönelik faaliyetler içine girmektedir.

Yönetişim, konu ile ilgili olanların ortak yönetim anlayışı sergileyerek kamu yönetimine aktif katılımdır. Yerel düzeydeki toplumsal aktör, bölgede/kentte yaşayan ve hizmet sunan kuruluşlardır. Bölge/kent yönetiminin başarısından veya başarısızlığından etkilenen herkes paydaştır. Dolayısıyla yerel yönetim, bölgesel/kentsel alanlardaki paydaşlar arasında sağlıklı ilişkilerin kurulmasıdır. Bu da fiziksel ve sosyal alanlarda olduğu gibi ekonomik ve mali alanda da ortak kamu yönetimi anlayışını gerektirmektedir (Göymen, 2004: 8). 2000'li yıllarda artık yerel yönetimlerin geleceği yönetim ile doğrudan bağlantılıdır. Yönetişim, merkezi yönetim ve yerel yönetimleri arası ortaklık ilişkilerinin geliştirilmesi için geleceği olan yaklaşımdır. Bu şekilde yerel yönetimler güçlenerek, demokratik katılım uygulamaları sayesinde kamusal hizmetleri daha etkin, ekonomik ve verimli bir biçimde sunmaktadır (Demir, 2019: 199). Artık ortak hedefler için tek özneli, merkezden yönetime dayalı, kamu yönetiminde ortak kabul etmeyen, araçların rasyonel biçimde kullanılmasına inanan ve yalnızca hiyerarşik işbölümü amacını taşıyan yönetim anlayışı terk edilmektedir. Yerine çok aktörlü, kamu yönetiminde farklı ortakları kabul eden, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini içeren, yerel düzeydeki ağlara özen gösteren, bireyleri yönetmek yerine yönlendiren ve kaynakların en etkili bir biçimde kullanılmasını öngören yönetim anlayışı benimsenmektedir (Demir ve Yavaş, 2015: 50).

Yönetişim ile kamu yönetimindeki değişim sadece demokratik katılımı sınırlı değildir. Yerel yönetimlere, sivil toplumun dâhil olması kamu kesimini tek kademeden çok kademeye taşımaktadır. Böylece yönetenden yönetilene doğru değil, yönetilenden yönetene doğru geçiş süreci yaşanmaktadır. Ayrıca yerel yönetim de, bölge/kentsel alanlarda etkileşim sürecini getirerek yerel yönetimleri daha demokratik alana taşımaktadır (Demir, 2019: 200). Değişen

kamu yönetimi anlayışıyla yerel düzeydeki uygulanmaları sonucu demokratik katılım, yerel temsiliyet ve çok aktörlü yönetim modeli, yerel yönetimlerin tabana yayılmasını sağlamaktadır. Süreçte bunu sağlamak için, işlevsel bir araç özelliğine sahip olan ve temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi kolaylaştıran kent konseyleri oluşturulmaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 50). Kent konseyleri, yerel yönetimlerde yönetişimin somutlaşmış biçimidir. Dolayısıyla kent konseyleri, yerel yönetişimin uygulanması yönünde araçtır. Türkiye’de kent konseyleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yerel yönetişime yönelik düzenlemesi olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan yönetişimin uygulanabilmesi için büyük bir alanda sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve kamu kesimi arasında doğrudan etkileşimin mevcut olması zorunludur. Bu etkileşimin somut şekli demokratik katılımın için kent konseyleri olmaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 56).¹ Aynı zamanda yerel yönetişim uygulaması yönünde katılımcı bütçeleme de demokratik katılımın yerleşmesini sağlamaktadır. Türkiye’de katılımcı bütçelemeye ilişkin yasal mevzuat ve idari-mali altyapı oluşturulmaktadır. 5393 Sayılı Kanun’la birlikte, yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme süreci için gerekli zemin hazırlanmıştır (Yetkin-Ataer, 2022: 376).

Yerel yönetişim, yerel düzeydeki kararların ve politikaların merkezi yönetim tarafından değil doğrudan yerel yönetimler tarafından alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk, yerel yönetişimi tanımlayıcı fonksiyondur (Demir, 2014: 167). Literatürdeki yerel yönetişime yönelik çalışmalar incelendiğinde; ağırlıklı kısmının kent konseyleri, bir kısmının da doğrudan katılımcı bütçeleme ile ilişkili bağlamda değerlendirmeler içerdiği görülmektedir. Kent konseylerinin katılımcılık açısından ele alındığı çalışmalar farklı örneklemeler dahilinde gerçekleştirilen analizlerden oluşmakta olup, bu çalışmaların bir kısmında (Duman, Tosun ve Güleç, 2015; Kestellioğlu, 2011; Kocaoğlu, 2015; Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009) kent konseylerinde katılım sorunu bulunmazken, diğer bir kısmında (Ağır ve Belli, 2017; Aksu ve Taştekin, 2020; Batal, Dur ve Topçu, 2015; Bektaş, 2018; Can ve Akman, 2021; Erkul, Baykal ve Kara, 2013; Kara ve Şimsek, 2016; Kılınç, 2017; Önder ve Güler, 2016; Gazioğlu-Terzi, 2019; Tosun, Keskin ve Selimoğlu, 2016; Usta ve Bilgi, 2017; Yaman ve Küçükşen, 2018) ise katılım sorunu bulunduğu ve bunun yanı sıra kent konseylerinin bilinirliğinin düşüklüğü şeklinde bulgulara erişilmektedir. Ayrıca kent konseylerinin katılımı teşvik ettiği yönünde bulgulara ulaşılan çalışmalar (Çiğdem, 2020; Doğan ve Kalkışım, 2015; Kocaoğlu, 2014) da bulunmaktadır. Dolayısıyla örneklem farklılaşmasına bağlı olarak analiz bul-

1 Kent Konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun m. 76’da ifade edildiği şekliyle “*kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye*” çalışan, kent yaşamında katılımcı sürecin geliştirilmesi, kentte hukukun korunması ve yerellik ilkesinin hayata geçirilmesi hedeflerini yerel yönetişim kapsamında kurgulayan katılımcı kamu yönetimi örgütlenmesi aracıdır (Demir ve Yavaş, 2015: 56).

gularının farklılık göstermesi nedeniyle Türkiye düzeyinde genel kanıya ulaşmak zor olmaktadır. Yerel yönetişimin doğrudan katılımcı bütçeleme ile ilişkili bağlamda ele alındığı çalışmalarda ise stratejik planlamanın (Özen, Yaşa ve Demirhan, 2016; Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014), demografik özelliklerin (Şahin, 2013; Yalçın, 2015) ve yerel düzeydeki idari-mali yapılanmanın (Arslan, 2016) önemi vurgulanmaktadır. Yerel yönetişimin katılımcı bütçeleme bağlamında ise, kent konseylerinden farklı olarak, Türkiye düzeyinde genel bir kanı oluşmaktadır. Buna göre ilgili literatürde farklı örneklemeler dahilinde gerekçeler farklılık gösterse de ortak nokta yerel halkın katılımcı bütçeleme sürecine dahil olma düzeyinin oldukça sınırlı olduğu yönündeki bulgulardır.

Yerel yönetişimin temeli olarak ortak kamu yönetimi anlayışında hem yerel demokrasinin güçlenmesi hem de yerel düzeydeki çıkarların temsil edilmesi gerekliliği yer almaktadır. Böylece yerel yönetişimin birinci temel unsuru demokratik katılım; ikincisi temel unsur ise, kaynakların kullanılması konusunda ekonomik etkinlik olmaktadır (Demir, 2014: 167). Bu çalışmada literatürdeki bulgulardan hareketle Artvin örneğinde yerel halkın katılımcı bütçeleme sürecine dahil olmasında belediye kaynaklı teşvik unsurlarına dair katılımcıların yaklaşımı incelenmektedir. Ancak inceleme dönemi olan 2021 yılı itibarıyla Artvin’de aktif bir kent konseyinin bulunmaması, yerel yönetişimin uygulanabilirliğinin oldukça kısıtlamaktadır. Bununla birlikte inceleme kapsamını oluşturan örneğin de herhangi bir sivil toplum kuruluşu üyesi olmaması tercih edilmiş olup, belediyenin yerel düzeyde halk ile temas düzeyinin ortaya koyulması hedeflenmiştir. Böylelikle de literatürdeki çalışmalardan gerek örneklem itibarıyla gerekse ulaşılan bulgulara ilişkin gerekçeler itibarıyla farklılık göstermektedir. Bu kapsamda takip eden bölümlerde sırasıyla; yerel yönetişim, kent konseyleri ve katılımcı bütçeleme, ampirik değerlendirme ve sonuç ifade edilerek sunulmaktadır.

2. YEREL YÖNETİŞİM, KENT KONSEYLERİ VE KATILIMCI BÜTÇELEME

Toplumsal ihtiyaçlara yönelik kararların oluşturulmasında kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları etkili olmakta ve toplumsal aktörlerin etkileşiminde denge varsa yönetişim de artmaktadır. Yönetişim, ortak faaliyetlerin toplumsal aktörler arasındaki etkileşimle yönetilmesini sağlayan davranışlar, politikalar ve kurumlardır. Kamu yönetimi örgütlenmesi açısından yönetişim, kamu kesiminin karmaşık kararları ve uygulama süreçlerini toplumsal aktörlerle ilişki içinde ele alma sürecidir (Alegretti ve Koçdemir, 2021: 109). İşte yerel yönetimler, merkezi yönetimden devraldıkları yetki ve sorumluluğu bölgesel/kentsel alanlardaki toplumsal aktörlerle paylaşmaktadır. Böylelikle demokratik katılım uygulamaları, yerel yönetimlerde yaygınlaşmaktadır. Aslında yerel düzeyde toplumsal aktörlerle işbirliği, bölgelerin/kentlerin yeni yaklaşımlarla sorunlarının çözümünde katkı sağlamaktadır (Göymen,

2004: 4). Aynı zamanda 2000’li yıllardaki idari-mali düzenlemelerle yerel yönetimlerde kök salmaya başlayan yönetim, yerel düzeydeki ilişkileri değiştirerek, ortak kamu yönetimi anlayışını yerleştirmektedir (Yıldırım, 2014: 89).² Çünkü yönetim; özel sektör, kamu kesimi ve sivil toplum kuruluşlarını genel yönetiminin ortakları olarak benimseyen bir anlayış ile klasik kamu yönetiminden farklılaşmaktadır. Yönetim yerel düzeyde yerel yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimin temelini oluşturan birinci unsur yerel yönetimler iken, ikinci unsur da sivil toplum kuruluşları olmaktadır (Demir, 2019: 207). Yerel yönetimin temel boyutları ise; merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni işbölümü, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve toplumsal aktörler arasında işbölümü ve hem uluslararası kuruluşlar, hem merkezi yönetim ve yerel yönetimler, hem de toplumsal aktörler arasında işbirliğidir (Göymen, 2004: 3).

Yerel yönetimde, yetkiler ve sorumluluklar yerel düzeyde toplanmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetim, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetime bağlı kurumların ve kuruluşların yerel düzeydeki rollerini de kapsamaktadır. Yerel yönetim, sahip olduğu geniş kapsam içerisinde; resmi olmayan iletişim ağlarını, toplumsal ihtiyaçlara yönelik organizasyonları, vatandaş-vatandaş ve devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı iletişim kanallarını, demokratik seçimler gibi toplu karar verme araçlarını ve yerel düzeydeki kamu hizmeti sunma yöntemlerini de içermektedir (Demir, 2019: 208). Uygulamada yerel yönetim, yerel düzeyde yönetilen toplumdaki yöneten topluma geçişi sağlayan süreci ifade etmektedir. Bunun sürdürülebilirliği yönetimin yerel düzeydeki hizmetlerde ve projelerde uygulanabilir olması ile bağlantılıdır (Yıldırım, 2014: 93). Yerel yönetim, yerel düzeydeki kamu kesiminin ve özel sektörün geniş alanda karşılıklı olarak etkileşimini amaçlamakta ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetimine katılmalarına önem vermektedir. Bu sayede yerel yönetim kamusal hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli sunulmasına imkân tanırken, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini ve mali saydamlığını da geliştirmektedir (Demir, 2019: 209).³

Yerel yönetimi geliştirmek için idari-mali düzenlemeler yapılmaktadır. Bu uygulama örnekleri Türkiye’de de somut şekilde gerçekleşmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler; belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşurken, bunlardan sahip olunan yetki ve sorumluluk ile bütçe açısından öne çıkan belediyelerdir. Türkiye’de belediyeler, bölgelerin/kentlerin alan yönetimi ve ölçek ekonomisi yönünden önemli kamusal hizmet yüklenicisidir. Dolayısıyla ekonomik etkinliğin geniş anlamda belediyelerde hayata geçirilmesi ve belediyelerin çalışmalarına halkın demokratik katılımının sağlanması, yerel

² “Bu süreç yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları ve toplumsal aktörler arasında yatay ve demokratik biçimde örgütlenmiş, yeni toplumsal ilişkiler sistemi kurulmaktadır.” (Yıldırım, 2014: 89).

³ “Yerel düzeyde demokratik katılımın kökleşmesine ve yerel yönetimler için temsiliyetin daha çok varlık kazanmasına olanak tanınmaktadır.” (Demir, 2019: 209).

yönetişimin geliştirilmesi için gereklilik olarak görülmektedir. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kent Konseyi Yönetmeliği ve katılımcı bütçeleme süreci yönetişimi belediyelerde mümkün kılan idari-mali düzenlemeler olmaktadır (Yılmaz, 2020: 220).

Türkiye’de yerel yönetimle; kamu yönetiminde merkeziyetçiliği sonlandırma, yerel yönetimleri güçlendirme, yerel yönetimleri sivil toplum kuruluşları haline dönüştürme ve yeni görevler yükleyerek idari ve mali açıdan etkili hale getirmek amaçlanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim uygulamalarının temel hedefi yerel düzeyde demokratik katılım açısından bir bütünlük sağlamaktır (Demir, 2019: 212). Öncelikle 2000’li yıllarda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile demokratik katılımı güçlendirici adımlar atılmıştır. Bunlar; hemşerilik tanımının değişmesi, kent konseylerine işlevsellik kazandırılması, belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanması ve belediye üzerindeki idari vesayet uygulamasının kaldırılması uygulamalarıdır (Ergen, 2012: 329). Bu çerçevede kent konseyleri; yerel misyonun ve vizyonun belirlenmesinde ortak aklın sağlanarak halkın demokratik katılımının sağlanmasında görevlenen üstlenen ve demokrasinin yerel düzeyde temsil edilebildiği aracı unsurlar olarak düşünülmüştür. Kent konseyleri, kamu kesimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve örgütlenmemiş halkın demokratik katılımı sonucunda meydana gelen çok aktörlü kuruluşlardır. Böylelikle, kent konseyleri; ortak kamu yönetimi anlayışının yerelleşme ile uygulamaya geçirildiği, demokrasinin yerelliğe indirildiği ve yerel yönetim uygulamalarının yerel yönetimlere uyarlandığı demokratik katılım modeli olmuştur (Demir ve Yavaş, 2015: 51).

Yerel yönetimlere yönelik idari-mali düzenlemeler dikkatli biçimde incelendiği takdirde, demokratik katılım konusu anahtar kavram olarak kullanılmaktadır.⁴ Bu doğrultuda Türkiye’de kent konseyleri, Kent Konseyi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesine dayanılarak hazırlanmış olan bu yönetmelikle, kent konseylerinin oluşumu, yapısı, organları, yönetim ilkeleri, görevleri ile çalışma usul ve esasları şekillendirilmiştir (Demir ve Yavaş, 2015: 51).⁵ 2006 yılında yürürlüğe giren ve

4 Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu; “*belediye hizmetlerine gönüllü katılım olanaklarının vurgulanmasının yanı sıra kent konseyleri ve ihtisas komisyonları gibi katılımcı mekanizmalar için de farklı hükümler içermektedir.*” (Demir ve Yavaş, 2015: 51).

5 Kent Konseyleri belediye olan yerlerde yerel yönetimler seçimlerini takip eden 3. ayın ilk haftasının ilk iş gününde kurulmaktadır. Kent Konseyleri şu temsilcilerden meydana gelmektedir: “*Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, Belediye başkanı veya temsilcisi, Sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının % 30’unu geçmemek ve 20’den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri, Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci, Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri, Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi.*” (Demir ve Yavaş, 2015: 51).

2009 yılında değişikliğe uğrayan Kent Konseyi Yönetmeliği; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma, mali saydamlık, hesap verilebilirlik, demokratik katılım, yerel yönetim ve yerleşme ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerini düzenlemiştir (MİGM, 2014: 35). Kent konseylerinin temel amacı; demokratik katılımın sağlanarak yerel düzeyde demokrasinin uygulamaya geçirilmesini ve yerel yönetişi idari-mali yapıdaki temel model haline getirilmesini sağlamaktır. Kent konseyleri, bunlara erişebilmek için yerel düzeyde halkı bir araya getirerek ortak aklı ortaya çıkartmaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 51).

Türkiye’de demokratik katılımı sağlayan bölge ve kent yönetiminin geliştirilmesi için seçim zamanları dışına taşan katılımcılığın uygulanması gerekmektedir. Buradaki eksiklikleri kapatan yeni idari-mali düzenlemeler geliştirilmektedir. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimler olarak belediyelere kent konseyleri kurma yetkisi verilmektedir (Demir ve Yavaş, 2015: 54). Belediye Kanunu ile kurulması zorunlu hale gelen kent konseyleri, yerel yönetişimin uygulanabilmesi açısından olumlu bir gelişmedir. Kent konseyleri, toplumsal aktörlerin, belirli aralıklarla toplumu ilgilendiren konularda bir araya gelerek, çözüm yolları aramalarını sağlamaktadır. Konsey toplantılarından çıkan sonuçların, belediye meclisinin gündemine alınması mümkün olduğu için, etkili bir mekanizma olmaktadır (Yıldırım, 2014: 93-94). Yerel düzeyde toplumsal aktörler arasındaki etkili iletişim ve ortak işbirliği için yerel yönetim kamu politikalarının belirlenmesinde kilit rol üstlenmektedir. Bu kapsamda bölgedeki/kentteki sorunlara çözüm üretmek adına kamu kesiminin, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının, vatandaşların ve diğer toplumsal aktörlerin ortaklaşa karar alabilmelerini olanaklı kılan sistemler geliştirilmektedir. İşte bunun yerel düzeyde somut şekli kent konseyleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kent konseyleri, yerel yönetim modelini etkin bir hale getirilmesi için işlevsel bir araç niteliğine sahiptir. Kent konseyleri, yerel düzeydeki toplumsal aktörleri müzakereci örgütlenme içinde toplamaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 56).

Devlet ve vatandaşların, demokratik katılımı birlikte yönetilmesini hedefleyen yaklaşımlar, politika oluşturma ve hizmet sunumu alanlarında olmaktadır. Demokratik katılımın sağlanması amacıyla genel bilgilendirme araçları yanında, doğrudan bütçe katılımına hizmet edecek şekilde, oy kullanma, oturlara katılma, vatandaş danışma komisyonları, vatandaş panelleri, vatandaş anketleri, odak grup değerlendirmeleri, müzakere araçları ve açık toplantılar araçları da kullanılmaktadır. Bu araçlar, bütçe döngüsünün farklı katılım aşamalarında da kullanılmaktadır. Bütçe ile ilgili süreçlerde vatandaşlardan girdi alınması, katılımcı bütçeleme sürecinin en iyi uygulamalarından biri olmaktadır (Alegretti ve Koçdemir, 2021: 110). Katılımcı bütçelemenin ilk hedefi, vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılımıdır. Bu nedenle, katılımcı

bütçeleme sürecinin birinci unsurunu vatandaş katılım aralığı oluşturmaktadır. Burada temel kriter, katılımcı süreçlerin çok sayıda vatandaşın katılımına uygun olarak, katılımcıların toplumun geniş kesimini temsil etmesidir (Yalçın, 2015: 316). Katılımcı bütçeleme ikinci hedefi, devletin vatandaşlarıyla gerçekten görüşmeler yapması, onları dinlemesi, kamusal kararlar üzerinde vatandaş görüşlerinin etkilerinin olmasıdır. Bu nedenle, katılımcı bütçeleme sürecinin ikinci unsurunu katılımın niteliği oluşturmaktadır (Yalçın, 2015: 317).

Türkiye’de katılımcı bütçeleme sürecinin, toplumsal katılım mekanizmasının oluşturulması ve bunun bütçeler bağlamında da sürdürülebilir hale getirilmesi şeklinde iki temeli olmuştur (Doğan, 2020: 259). Aslında Türkiye’de katılımcı bütçeleme, uluslararası kuruluşlarca fonlanan projelerle önce yerel yönetimlerde ortaya çıkmıştır. Bunlar, tecrübe açısından önemli fırsatlar getirmiş, ancak yaygınlığı sağlamada yeterli olmamıştır. Yerel yönetimler, halkı kararlara katacak uygulamalar içinde olsa da, açık yasal zorunluluk olmadığından, yerel düzeyde değişim istekliliği, katılımcı bütçeleme sürecinde sürdürülebilirliği sağlayamamıştır. Öte yandan, yerel yönetimlerde kent konseyleriyle, halka doğrudan olmasa da sivil toplum aracılığı ile kararlara katılma olanağı sağlanmıştır. Ancak karar yetkisi yerel düzeydeki kamu kesiminde kalmıştır (Alegretti ve Koçdemir, 2021: 110-132).

Katılımcı bütçeleme, vatandaşların kamu bütçesinin en azından bir kısmı üzerinde karar alma sürecine katkıda bulunmasıdır. Yani katılımcı bütçeleme süreci, vatandaşların devlet yetkilileriyle yıllık planlanmış toplantılar aracılığıyla kamu bütçesinin bir kısmı üzerinde karar almaya gönüllü olarak katkıda bulunabileceği süreç olmaktadır (Geyik ve Özbay, 2023: 48). Katılımcı bütçeleme; demokratik katılımı, hesap verebilirliği, yerel yönetimi ve mali saydamlığı sağlamak için uygulamaya konulmuş ortak kamu yönetimi anlayışıdır. Aslında katılımcı bütçeleme süreci, aynı bölgede/kentte ikamet eden vatandaşların oluşturduğu sivil toplum kuruluşları tarafından düzenli olarak belirlenmiş bir takvim ile belediyelerin bütçesinin karar verme sürecine katılmayı öngörmektedir (Ergen, 2012: 314). Vatandaş bütçesi de katılımcı bütçeleme sürecinde katılımı artırmak, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği desteklemek için önemli bir belgedir. Vatandaşların, devlet harcamalarının nerede ve nasıl kullandıkları hakkında bilgi sahibi olarak bu aşamalarda daha fazla yer alması söz konusu olmaktadır (Geyik ve Özbay, 2023, 50). Bu çerçevede vatandaş bütçesi, vatandaşın bütçelerde bulunmasını sağlayarak toplumun bilgi edinmesini kolaylaştırdığı için katılımcı bütçeleme sürecinin bir aracı olarak kullanılmaktadır.

Vatandaş bütçesi, yıllık hazırlanmış bütçe belgelerinin vatandaşların anlayabileceği şekilde açıklanmasıdır. Vatandaş bütçesi, kamu bütçesini sadeleştirerek anlaşılır olmasını sağlayan özet şeklindedir (Geyik ve Özbay, 2023: 46). Aslında vatandaş bütçesi, teknik detayları sadeleştirerek giderlerin ve ge-

lerin toplum tarafından anlaşılmasına imkân tanıyan belge olmaktadır. Bu belge, bütçelerin verilerinin ve tahminlerinin halka ulaştırılmasını sağlamaktadır (Koç, 2017, 453). Türkiye’de vatandaş bütçesi belgeleri 2017 sonrası yayımlanmıştır. Vatandaş bütçesinin hazırlanması ve bunun kamuoyuna sunulması tek başına yeterli değildir. Vatandaşların bu belgeleri anlayabilmesi de önemlidir. Bütçe uygulamaları ve sonuçları, vatandaşların kararları üzerinde etkili olduğundan belgeler yeterli düzeyde anlaşılır olmalıdır (Geyik ve Özbay, 2023: 46). Bütçenin anlaşılır dille kamuoyuna açıklanması mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bu çerçevede Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, bütçenin anlaşılabilir özetini sunan Vatandaşın Bütçe Rehberi hazırlanmıştır. Bu rehber, ilgili yıldaki harcamalar ve bunların nasıl karşılanacağına ilişkin temel bilgileri içermektedir.⁶ Anlaşılacağı üzere yönetim, merkezi yönetim dışında yerel yönetimler, özel sektörle birlikte halkın ve sivil toplum kuruluşlarının politika belirleme ve uygulamada aktif hale gelmesi gerekliliğidir. Bu noktada yapılan bütçenin kamuoyu ile yalnızca paylaşılması gerekli ancak katılımcı bütçeleme süreci için yeterli olmamaktadır (Koç, 2017: 460).

Türkiye’deki vatandaş bütçe kılavuzu, grafikler ve görseller ile vatandaşların kolay şekilde anlaması için oluşturulmaktadır. Fakat sadece vatandaş bütçe kılavuzu, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik için yeterli değildir. Bunun yanı sıra diğer bütçe belgelerin de şeffaf olarak yayımlanması katılımcı bütçeleme açısından gerekmektedir (Şeren, 2018: 968). Bu bağlamda Türkiye’deki vatandaş bütçe rehberinde; bütçe sürecine yer verildikten sonra temel makroekonomik göstergeler yer almaktadır. Devamında ise eğitim, sağlık, tarım, sosyal yardım, reel sektör, istihdam ve ulaşım gibi başlıklardaki temel politikalar verilmektedir (Geyik ve Özbay, 2023: 54). Türkiye’de vatandaş bütçe için sivil toplum kuruluşlarının ve halkın fikrinin alınması gerekmektedir. Bu noktada en yakın hizmet birimi olarak yerel yönetimler, vatandaş bütçede halkın isteklerini yansıtmada kilit bir rol oynamaktadır (Şeren, 2018: 972). Katılımcı bütçeleme sürecinde, vatandaş bütçesinin etkin şekilde uygulanabilmesi için vatandaşların bütçelerin tamamından bilgi sahibi olması ve süreçlere müdahale edebilmesi ile bu belgelerin daha anlaşılır şekilde vatandaşların bilgisine sunulması gerekmektedir. Bunlar vatandaş bütçesi açısından, demokratik katılım ve ekonomik etkinlik için önem arz etmektedir (Geyik ve Özbay, 2023: 58). Ayrıca katılımcı bütçeleme süreci; vatandaşlara gerekli bilgilendirmelerin ve görüş alışverişlerinin yapıldığı anlayıştır. Bu nedenle yerel yönetimlere yönelik olarak yerel düzeyde uygulanma imkânı daha kolay olmaktadır (Koç, 2017: 452).

⁶ Bilgilerin kamuoyuna sunulmasını amaçlamaktadır. Rehberde; bütçe hakkında genel bilgiler, bütçenin oluşturulmasında kullanılan makroekonomik varsayımlar, bütçe giderlerinin dağılımı ve hangi sektörlere ne amaçla ödenek tahsis edildiği bilgileri yer almaktadır.

Bütçeler; hazırlanma, onaylanma, uygulama ve denetimi içeren döngü içinde yönetilmektedir. Halkın katılımı, uygulama aşamasında sınırlı olmakla birlikte, bütçe döngüsünün tamamını içermektedir. Özellikle yerel düzeyde halkın bütçelere katılımında, kamu kaynaklarının kullanım alanlarının birlikte müzakere edilerek önceliklere göre belirlemektedir. Katılımcı bütçeleme süreci, mevcut sorunlara yönelik çözümleri oluşturacak vatandaşların karar alma süreçlerine dahil olmasını, devlet ve vatandaşların, kamuoyuna açık alanlarda çalışma ve seçimde bulunmasını sağlayan araçlar olmaktadır (Alegretti ve Koçdemir, 2021: 110-111). Katılımcı bütçelemede vatandaşlar, gelecek yılın belediye bütçesini oluşturmak ve bir önceki yılın sonuçlarını tartışmak için karar verici düzeyde katılmaktadır. Bu süreçte uygulanacak projeler belirlenerek, kamusal hizmetlerin gerçekleşmesi için gerekli mali kaynak tartışılmaktadır.⁷ Pasif vatandaş profilinden demokratik katılım ögesi içeren aktif yurttaş profiline geçiş, vatandaşların yaşadıkları bölgesel/kentsel alanları sahiplenmelerine ve böylece kamu kaynakları da etkili kullanılmasına yol açmaktadır (Yalçın, 2015: 318).

3. AMPİRİK DEĞERLENDİRME

Bu bölümde katılımcı bütçeleme uygulananabilirliğinde önemli paya sahip belediyelerin, bu sürece dair uygulamaları hakkında yerel halkın görüşleri temelli bir değerlendirme sunulmaktadır. Bu kapsamda sırasıyla çalışmanın amaç ve kapsamı, yöntemi ve analiz bulgularına yer verilmektedir.

3.1.Amaç ve Kapsam

Çalışmanın amacı yerel yönetişimin mali boyutunu oluşturan katılımcı bütçeleme sürecinin uygulanabilmesine yönelik yerel yönetimler temelli hususlara yerel düzeyde halkın yaklaşımını incelemektir. Artvin il merkezinde aktif bir kent konseyinin bulunmaması nedeniyle yerel yönetimler sadece belediye ile sınırlı tutulmuştur. Bu amaç doğrultusunda yerel halkı temsil edecek örneklem için Artvin kent merkezi tercih edilmiştir. Böylelikle çalışma kapsamını Artvin kent merkezinde yerleşik olan ve herhangi bir sivil toplum kuruluşu üyeliği bulunmayan yetişkin nüfus oluşturmaktadır. Örneklem için Artvin kent merkezinin tercih edilme nedeni, Türkiye İstatistik Kurumu Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları ve İç Göç İstatistiklerinden hareketle hem nüfusu düşük, hem de nüfus hareketliliği az olan sayılı illerden biri olması ve bu durumun da yerel yönetim açısından avantaj oluşturacağı varsayılmıştır.

3.2.Yöntem

Çalışmanın amacı doğrultusunda saha çalışması temelli anket uygulaması gerçekleştirilmiştir. Anketin uygulanmasında literatürden hareketle (Dayar ve

⁷ “Vatandaşların ikamet ettikleri bölgelerdeki yerel yönetimler, çoğunlukla belediyeler, halka karşı açık, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik içinde hareket etmeleri, katılımcı bütçeleme sürecinin başarısı için önemli faktördür.” (Yalçın, 2015: 318).

Uluten, 2019; Kayalidere ve Çakır, 2018) oluşturulan anket formu kullanılmıştır. 5’li Likert Ölçeğinin kullanıldığı anket formunda demografik nitelikli soruların yanı sıra, katılımcı bütçelemeye yönelik yerel halkın farkındalığını, sürece erişebilirliklerini, erişim tercihleri ile yasal ve idari alt yapıyı değerlendirmelerine yönelik sorular bulunmaktadır. Anket formunun geçerliliği $KMO=0,841>0,6$ ve Barlett Testi anlamlılığı $=0=0,000$ ve güvenilirliği (Alpha değeri: 0,80) öncelikle pilot çalışma ile test edilmiş sonrasında ise örneklemin tümüne uygulanmıştır. Örneklemin seçiminde tabakalı örneklem seçim yöntemi uygulanmıştır. Buna bağlı olarak da cinsiyet ve öğrenim düzeyinin dengeli dağılımına dikkat edilmiş olup; özellikle de örnekleme sivil toplum kuruluşu üyeliği bulunmamasına dikkat edilmiştir.

Çalışmanın örneklem büyüklüğü ise ilin yetişkin nüfusu da göz önünde bulundurularak yapılan hesaplama sonucu tespit edilmiştir. Buna göre örneklem büyüklüğünün asgari 138 olması gerektiği sonucuna ulaşılmış ve 150 katılımcı ile yüz yüze görüşme yöntemiyle anket formunun doldurulması sağlanmıştır. Ancak bu formlardan 142 tanesi kullanılabilir düzeyde kabul edilmiştir. Çalışmanın amacına uygun değerlendirme yapmak için ise saha araştırmasında toplanan veriler betimleyici istatistikler ve frekans analizi ile incelenmiştir.

3.3. Analiz Bulguları

Analiz bulguları kapsamında ilk olarak yerel halkın sürece dahil olmasını teşvik edecek nitelikteki uygulamalara yönelik yerel halkın yaklaşımına ilişkin betimleyici istatistikler sunulmaktadır (Tablo 1). Bu kapsamda kullanılabilir düzeydeki 142 verinin tamamına ilişkin ortalamalar incelendiğinde katılımcı bütçe sürecini teşvik etmeye yönelik belediye uygulamalarına yerel halkın yaklaşımının büyük ölçüde olumsuz olduğu ve ilgili uygulamalar hakkında fikir sahibi olmadıkları görülmektedir. Bununla birlikte “belediye hizmetlerine yönelik sorunlarda belediye yetkililerine erişim” kolaylığı açısından yerel halkın oldukça olumlu görüşe sahip olduğu saptanmıştır. Bu bulgu her ne kadar katılımcı bütçeleme sürecine dair olumlu bir gösterge olarak kabul edilse de, idare tarafından gerçekleştirilen doğrudan bütçe sürecine ilişkin hususlarda yerel halkın yaklaşımının olumlu kabul edilebilecek düzeyde olması uygulamada yerel yönetişimin içeriğine yönelik sorgulanma ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 1: Katılımcıların (Yerel Halkın) Belediyeye Bakışına Yönelik Sorulara İlişkin Betimleyici İstatistikler

	N		Ortalama	Standart Sapma
	Geçerli	Kayıp		
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye bütçe sürecine katılımı teşvik edilmektedir.	142	0	2,15	1,322
Bulduğum ilde, yaşayanlara belediye bütçe sürecine ilişkin bilgilendirme ve duyuru yapılmaktadır.	142	0	2,23	1,431
Bulduğum ilde belediye meclis toplantı yer ve tarihleri yaşayanların haberdar olabileceği şekilde duyurulmaktadır.	142	0	2,80	1,673
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımına imkan tanıyacak fiziki olanaklar bulunmaktadır.	142	0	2,97	1,429
Yaşadığım ilde belediye bütçesi ve faaliyet raporları halkın erişebileceği şekilde yayınlanmaktadır.	142	0	3,01	1,713
Belediye hizmetlerine yönelik sorunlarda belediye yetkililerine kolaylıkla ulaşabilmekteyiz.	142	0	4,03	1,214
Belediye yetkilileri tarafından yapılan geri dönüşlerden memnunuz.	142	0	2,83	1,091
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımı için ulaşım imkanları bulunmaktadır.	142	0	2,96	1,557

Tablo 1 kapsamındaki sorulardan hareketle genel bir değerlendirme yapabilmek için ise söz konusu sorulara ilişkin cevapların ortalaması alınarak betimleyici istatistik incelemesi yapılmıştır (Tablo 2). Yapılan inceleme ile de katılımcı bütçeleme sürecine dair belediyeye yönelik katılımcıların yaklaşımının olumsuzu yakın ancak büyük ölçüde kararsızlık şeklinde olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (ortalama 2,9). Bu bulgular ise yerel halkın genel itibariyle katılımcı bütçeleme sürecine tam anlamıyla dahil olmaması ve dolayısıyla da sürece dair hususlar hakkında bilgi sahibi olunmaması olasılığını düşündürmektedir.

Tablo 2: Katılımcıların (Yerel halkın) Belediye Genel Bakışına İlişkin Betimleyici İstatistikler

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
Belediyeye Genel Bakış	142	1,75	4,75	2,8732	0,92049
Geçerli Sayı	142				

Betimleyici istatistik sonuçlarının detaylı değerlendirilmesi amacıyla ise soru bazında frekans analiz sonuçları sunulmaktadır (Tablo 3). Bu doğrultuda ilk olarak Tablo 1 kapsamındaki değerlendirmede belirtilen “belediye hizmetlerine yönelik sorunlarda belediye yetkililerine erişim”e ilişkin soru ele alındığında, katılımcıların önemli kısmı (% 67) olumlu yanıt vermesine rağmen; belediye yetkililerine erişimde sorun yaşayanların oranı da göz ardı edilemeyecek düzeydedir (% 20). Diğer sorular aracılığıyla elde edilen bulgular incelendiğinde ise temel bir ayrım bulunduğu görülmektedir. Buna göre bütçe sürecine katılım teşviki (% 68), gerekli bilgilendirme ve duyuru (% 68) ile belediye meclis toplantılarından yerel halkın haberdar edilmesi (% 55) açısından katılımcıların yaklaşımı önemli düzeyde olumsuzdur. Diğer taraftan belediye meclis toplantılara katılım için fiziki olanak bulunması, ulaşım imkanının bulunması ile belediye yetkilileri tarafından yapılan geri dönüşler hususlarında ise olumlu ve olumsuz görüşe sahip olan katılımcı düzeyi oldukça yakındır (% 32 civarı). Ayrıca bu hususlardaki katılımcı yaklaşımlarındaki kararsızlık düzeyi de oldukça yüksek olup, neredeyse olumlu ve olumsuz görüşe sahip olanlar ile aynı düzeydedir. Bu bulgulardan farklı olarak ise belediye bütçe ve faaliyet raporlarının erişilebilir düzeyde yayınlanması hususunda olumlu ve olumsuz yaklaşıma sahip olan katılımcı düzeyi (% 38 civarı) oldukça yakın olsa da kararsızlık düzeyi nispeten düşüktür (% 20).

Tablo 3: Katılımcıların (Yerel Halkın) Belediyeye Bakışına Yönelik Sorulara İlişkin Frekans Analizi

		Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye bütçe sürecine katılımı teşvik edilmektedir.	Sıklık	60	36	28	0	18	142
	Yüzde	42,3	25,4	19,7	0	12,7	100
Bulduğum ilde, yaşayanlara belediye bütçe sürecine ilişkin bilgilendirme ve duyuru yapılmaktadır.	Sıklık	64	32	14	14	18	142
	Yüzde	45,1	22,5	9,9	9,9	12,7	100
Bulduğum ilde belediye meclis toplantı yer ve tarihleri yaşayanların haberdar olabileceği şekilde duyurulmaktadır.	Sıklık	50	28	0	28	36	142
	Yüzde	35,2	19,7	0	19,7	25,4	100
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımına imkan tanıyacak fiziki olanaklar bulunmaktadır.	Sıklık	32	18	46	14	32	142
	Yüzde	22,5	12,7	32,4	9,9	22,5	100
Yaşadığım ilde belediye bütçesi ve faaliyet raporları halkın erişebileceği şekilde yayınlanmaktadır.	Sıklık	46	14	28	0	54	142
	Yüzde	32,4	9,9	19,7	0	38	100
Belediye hizmetlerine yönelik sorunlarda belediye yetkililerine kolaylıkla ulaşabilmekteyiz.	Sıklık	0	28	18	18	78	142
	Yüzde	0	19,7	12,7	12,7	54,9	100
Belediye yetkilileri tarafından yapılan geri dönüşlerden memnunum.	Sıklık	28	14	54	46	0	142
	Yüzde	19,7	9,9	38	32,4	0	100
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımı için ulaşım imkanları bulunmaktadır.	Sıklık	46	0	46	14	36	46
	Yüzde	32,4	0	32,4	9,9	25,4	32,4

Frekans analizi bulgularından hareketle katılımcıların kararsızlık düzeyindeki yükseklik göz önünde bulundurularak, katılımcı bütçenin temel dokümanı niteliğindeki vatandaş bütçesinden katılımcıların haberdar olma düzeyleri incelenmiştir (Tablo 4). Elde edilen bulgular katılımcıların daha büyük bir kısmının (% 58) vatandaş bütçesinden haberdar olduğu yönündedir. Ancak haberdar olmayanların oranı (% 42) da göz ardı edilemeyecek kadar yüksektir.

Tablo 4: Katılımcıların (Yerel Halkın) Vatandaş Bütçesinden Haberdarlığına Yönelik Frekans Analizi

	Evet	Hayır	Toplam
Sıklık	82	60	142
Yüzde	57,7	42,3	100

Tablo 3 ve Tablo 4 kapsamındaki Frekans Analizi bulgularını karşılaştırmalı olarak değerlendirmek amacıyla katılımcıların vatandaş bütçesinden haberdarlığı ile belediyeye bakışları arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmiştir (Tablo 5). Bu kapsamda Bağımsız Örneklem T Testi uygulanmış ve katılımcıların belediye meclis toplantı yer ve tarihi hakkında bilgilendirilme, toplantı katılım fiziki imkan yeterliliği, belediye yetkililerine erişim ile belediye tarafından yapılan geri dönüşlerden memnuniyet düzeyleri ile vatandaş bütçesinden haberdarlık durumları arasında anlamlı bir farklılık olduğu saptanmıştır ($p < \alpha$). Katılımcıların belediyeye yönelik diğer hususlara yaklaşımı ile vatandaş bütçesinden haberdarlık düzeyleri arasında ise anlamlı bir farklılık bulunmadığı tespit edilmiştir ($p > \alpha$).

Tablo 5: Bağımsız Örneklem T Testi Sonuçları

	T Değeri	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye bütçe sürecine katılımı teşvik edilmektedir.	-0,661	126,429	0,510
Bulduğum ilde, yaşayanlara belediye bütçe sürecine ilişkin bilgilendirme ve duyuru yapılmaktadır.	-1,309	139,977	0,193
Bulduğum ilde belediye meclis toplantı yer ve tarihleri yaşayanların haberdar olabileceği şekilde duyurulmaktadır.	-3,734	139,851	0,000
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımına imkan tanıyacak fiziki olanaklar bulunmaktadır.	-6,273	129,915	0,000
Yaşadığım ilde belediye bütçesi ve faaliyet raporları halkın erişebileceği şekilde yayınlanmaktadır.	0,695	137,001	0,488

Belediye hizmetlerine yönelik sorunlarda belediye yetkililerine kolaylıkla ulaşabilmekteyiz.	6,669	94,631	0,000
Belediye yetkilileri tarafından yapılan geri dönüşlerden memnunum.	2,826	123,405	0,005
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımı için ulaşım imkanları bulunmaktadır.	1,354	133,879	0,178

Diğer taraftan Tablo 3 kapsamındaki katılımcıların belediye meclis toplantılarına ilişkin yer ve tarih konusunda bilgilendirilmeye yönelik olumlu ve olumsuz görüşe sahip olanların oranı oldukça yakınken, kararsız olanların bulunmaması ve belediye yetkililerine erişim hususunda da büyük ölçüde olumlu görüşe sahip oldukları şeklindeki bulgular göz önünde bulundurulduğunda vatandaş bütçesinden haberdarlık düzeyleri açısından detaylı bir incelemeye gerek kalmamaktadır. Ayrıca katılımcıların kararsızlık düzeylerinin yüksek olduğu hususlar dikkate alındığında her ne kadar vatandaş bütçe haberdarlığına dair anlamlı bir farklılık bulunmadığı yönünde bulguya erişilmiş olsa da detaylı inceleme gerekli görülmektedir. Bu kapsamda katılımcıların belediye yaklaşımında kararsızlık düzeyinin yüksek olduğu hususlar ile vatandaş bütçesinden haberdarlık durumları çapraz tablo analizi ile incelenmiştir (Tablo 6).

Katılımcılardan hem belediye meclis toplantılarına katılabilmesi için fiziki ortam yeterliliği hem de belediye meclis toplantılarına ulaşım imkanları hususunda kararsız olanların önemli bir kısmı (% 70) vatandaş bütçesinden haberdar değildir. Ancak belediye tarafından yapılan geri dönüşler hususunda kararsız olanların ise önemli bir kısmı (% 67) vatandaş bütçesinden haberdardır. Bu bulgular ise vatandaş bütçesinden haberdar olmayanların aynı zamanda doğrudan katılımcı bütçelemeye yönelik belediyenin uygulamalarından da haberdar olmadıklarını düşündürmektedir. Nitekim katılımcı bütçeleme süreci ile doğrudan ilişkili olmayan ve bu süreç ile sınırlandırılmayacak, belediye geri dönüşleri hakkında kararsız olanların büyük ölçüde vatandaş bütçesinden haberdar olması da doğrudan katılımcı bütçeleme sürecine yönelik belediye temelli uygulamaların gözden geçirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

Tablo 6: Katılımcıların (Yerel Halkın) Belediyeye Bakışı ile Vatandaş Bütçe Haberdarlığına Yönelik Çapraz Tablo Analizi

	Vatandaş Bütçesi	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımına imkan tanıyacak fiziki olanaklar bulunmaktadır.	Evet	32 (39)	18 (22)	14 (17)	0	18(22)	82
	Hayır	0	0	32 (53)	14 (23)	14 (23)	60
	Toplam				14 (10)		
Belediye yetkilileri tarafından yapılan geri dönüşlerden memnunuz.	Evet	14 (17)	0	36 (44)	32 (39)	0	82
	Hayır	14 (23)	14 (23)	18 (30)	14 (23)	0	60
	Toplam	28 (20)	14 (10)	54 (38)	46 (32)	0	142
Bulduğum ilde, yaşayanların belediye meclis toplantılarına katılımı için ulaşım imkanları bulunmaktadır.	Evet	32 (39)	0	14 (17)	0	36 (44)	82
	Hayır	14 (23)	0	32 (53)	14 (23)	0	60
	Toplam	46 (32)	0	46 (32)	14 (10)	36 (25)	142

Ulaşılan bulgular bütün olarak değerlendirildiğinde ise 3 temelde özetlenebilir. İlk olarak katılımcıların katılımcı bütçeleme ile ilgili belediye ile ilişkili bağlamına dair olumlu kabul edilebilecek bir yaklaşıma sahip olmadıkları görülmektedir. Nitekim belediye sürecine teşvik ile süreç hakkındaki bilgilendirme ve duyuru hususunda katılımcıların her ne kadar büyük çoğunluğu olumlu bir görüşe sahip olsa da, diğer hususlardaki yaklaşımlarının olumsuzluk düzeyindeki yükseklik genel yaklaşımın olumlu olarak değerlendirilmesini engellemektedir. İkinci olarak kararsızlık düzeyinin % 10-% 38 aralığında olması da belediyenin sunduğu olanaklardan haberdar olmayan ya da bu olanakları değerlendirebilecek kadar katılımcı bütçeleme sürecine dahil olmamış katılımcı düzeyinin de göz ardı edilemeyecek ölçüde olduğunu göstermektedir. Üçüncü olarak katılımcıların belediye hizmetleri ile ilgili hususları değerlendirmedeki kararsızlık düzeylerinin belirgin ölçüde düşük olması, yerel halk tarafından yerel yönetişimin uygulamada katılımcı bütçeleme ötesinde hizmet sunumuna dair hususlara indirgenmiş olabileceği söylenebilir. Dolayısıyla da Artvin örneğinde gerek yerel halk gerekse belediye kaynaklı sebepler nedeniyle katılımcı bütçeleme uygulananabilirlik düzeyinin kısıtlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

4.SONUÇ

Yerel yönetim gerek idari boyutu gerekse mali boyutu bulunan kamu yönetimi örgütlenme şeklidir. Bu kapsamda yerel yönetimlere ilave yetkiler ve sorumluluklar yüklemektedir. Türkiye'deki idari ve mali yapı ile idari-mali düzenlemeler ise, belediyelerin halihazırdaki yetki ve sorumluluk düzeyi de göz önünde bulundurularak, kent konseyleri ile desteklenmesi gereken yerel

düzeyde yapılanmasını gerektirmektedir. Nitekim yerel yönetimler ile halk arasındaki etkileşimi sağlama amacı güden kent konseyleri idari kapasite ve mali kaynak açısından halkı yönetime ortak etme amacı gütmektedir. Böylelikle gerek yerel yönetimlerin idari-mali yapısını ilgilendiren genel hususlar gerekse katılımcı bütçeleme sürecini ilgilendiren hususlarda kent konseyleri kilit yerel aktör olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda Türkiye'deki kent konseyleri ele alındığında da demokratik katılım açısından önemli değişim meydana getirdikleri görülmektedir. Ancak katılımın doğrudan halktan ziyade sivil toplum üzerinden gerçekleşmesi, tavsiye niteliğinde kararlar alınması ve uygulamalara halkın katılımı konusunda belirlenmiş prosedürler bulunmaması, başarısını sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte katılımcı bütçeleme sürecinin önemli unsuru olan aktif vatandaşlığın sağlanabilmesi için ayrıca gerçekleştirilecek projelerle ilgili kamuoyu yoklamaları, bütçe öncesi ön bilgilendirme, hizmet kalitesinin, değerlendirilmesine yönelik anketler ve seçim arasında halka başvurulmasını olası kılan tekniklerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan her ne kadar demokratik katılım açısından kent konseyleri ile belediyeler desteklenmiş olsa da belediye başkanının güçlü desteği, yerel düzeyde politikalara katkıda sunan sivil toplum kuruluşları, katılımcı bütçelemeyi destekleyici idari kapasite ve vatandaşlar tarafından seçilen projelerin finansmanı için mali kaynak sağlandığında katılımcı bütçeleme sürecinin benimsenmesi daha olası hale gelmektedir.

Bu çalışmada, Artvin örneğinde yerel halkın katılımcı bütçeleme sürecine dahil olmasında belediye kaynaklı teşvik unsurlarına dair katılımcıların yaklaşımı incelenmiştir. Bu kapsamda anket uygulanması şeklinde gerçekleştirilen saha çalışması sonucunda ulaşılan verilere Frekans Analizi, Bağımsız Örneklem T Testi ve Çapraz Tablo Analizleri uygulanmıştır. Bu analizler sonucunda Artvin örneğini oluşturan katılımcıların belediye kaynaklı teşvik unsurlarına dair büyük ölçüde kararsız oldukları ve olumsuz görüşe sahip oldukları yönünde bulgulara ulaşılmıştır. Bununla birlikte katılımcı bütçeleme sürecinin yerel halk açısından önem arz eden dokümanlarından olan vatandaş bütçesinden haberdar olanların oransal yüksekliğine rağmen, belediyenin teşvik unsurları hakkında kararsız oranların aynı zamanda vatandaş bütçesinden de haberdar olmadığı tespit edilmiştir. Bütün bu bulgular ise yerel halkın katılımcı bütçeleme sürecine dahil olabilmesi için belediyenin tek başına yeterliliği hususunun sorgulanmasını gündeme getirmektedir. Ayrıca saha çalışmasının yapıldığı 2021 yılı itibariyle Artvin'de aktif bir kent konseyinin bulunmamasının da etkisi göz ardı edilemez. Nitekim genel itibariyle yerel yönetişimin, doğrudan mali bağlam itibariyle de katılımcı bütçeleme sürecinin temel aktörü niteliğindeki kent konseyleri hem yerel yönetimler üzerindeki yönetişime yönelik yükü azaltmakta hem de yerel halk ile doğrudan ve kolay iletişim imkanı oluşturmaktadır. Artvin örneğinde olduğu gibi aktif bir kent konseyinin bulunmadığı hallerde de, yerel halkın demokratik katılım-

cılımin özellikle de btçeleme sürecine yönelik katılımını sağlamaya yönelik temel aktörün eksikliği, katılımcı btçeleme sürecinin temel kısıtı halini almaktadır. Bu doğrultuda Artvin rnekleminde hareketle, 81 il bazında olmasa da, aktif kent konseyinin bulunmadığı illerde, yerel yönetişimin hem idari kapasite hem de mali kaynak bağlamının uygulanabilirlik kazanabilmesi için öncelikle kent konseylerine işlerlik kazandırılması gerektiği düşünülmektedir.

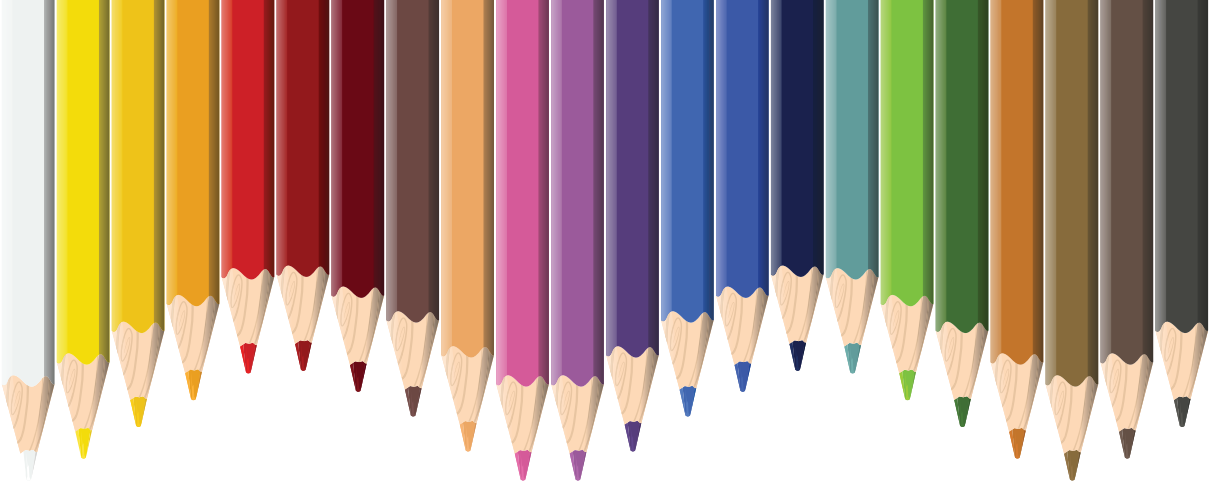
KAYNAKÇA

- Ağır, O., & Belli, A. (2017). Kent Konseylerinde Halk Katılımı ve Gönüllülük: Adana Kent Konseyi Örneği. *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(3), 320-332.
- Aksu, H., & Taştekin, A. (2020). Kent Konseylerinin Yerel Demokrasiye Katkısı: Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (TBMM'nin 100. Yılı ve Milli İrade Özel Sayısı), 190-203.
- Allegretti, G., & Koçdemir, M. (2021). Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları: Türkiye ve Portekiz Deneyimlerinin Karşılaştırılması. *Sayıştay Dergisi*, 32(123): 107-139.
- Arslan, A. (2016). Yerel Yönetimlerde İyi Yönetişim Aracı Olarak Katılımcı Bütçeleme: Belediyeler için Bir Model Önerisi. Manisa: Celal Bayar Ü. SBE Maliye ABD Doktora Tezi.
- Batal, S., & Dur, İ. İ., & Topçu, V. (2015). Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu Bağlamında Kent Konseylerinin İşlevselliği ve Ölçek Sorunu: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 137-156.
- Bektaş, S. (2018). Katılımcı Kent Konseyi Modeli. *Bandırma Onyediy Eylül Ü. Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 58-74.
- Can, Y., & Akman, E. (2021). Türkiye'de Kent Konseylerinin COVID-19 Sürecindeki Etkinliği: Akdeniz Bölgesinde Büyükşehirlerde Faaliyet Gösteren Dört Kent Konseyi Üzerinden Nitel Bir Analiz. *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*, 3(1), 102-121.
- Çiğdem, E. (2020). Yerel Yönetişim Uygulaması Olarak Kent Konseylerinin Malatya Kent Konseyi Üzerinden Değerlendirilmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(8), 202-225.
- Dayar, H., & Uluten, M. E. (2019). Katılımcı Bütçe Uygulamasının Etkinliği: Uşak İl Özel İdaresi Örneği. *Anadolu Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 299-320.
- Demir, K. A. (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *ANEMON Muş Alparslan Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt: 2 (2) Aralık, 151-171.
- Demir, K. A. (2019). Kent Yönetiminde Değişim Algısı: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme ve Yerelleşen Yönetişim Uygulaması. *Ankara Ü. SBF Dergisi*, Cilt: 74 No: 1, 193-218.
- Demir, K. A., & Yavaş, H. (2015). Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 4 Sayı: 7, 49-62.
- Doğan, E. (2020). Toplumsal Deneyim Olarak Katılımcı Bütçeleme: Türkiye Uygulamasına Yönelik Teorik Temelli Bir Sorgulama. *Journal of Economy Culture and Society*, (61), 253-270.

- Doğan, K. C., & Kalkışım, H. M. (2015). Türkiye’de Yerel Siyasete Katılım Açısından Kent Konseyleri: Gümüşhane Kent Konseyi Örneği. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 118-136.
- Duman, M. Z., & Tosun, E. K., & Güleç, M. M. (2015). Engelli Bireylerin Kentsel Yönetim Süreçlerine Katılımının Analizi: Van Kent Konseyi Örneği. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 69-96.
- Dayar, H., & Uluten, M. E. (2019). Katılımcı Bütçe Uygulamasının Etkinliği: Uşak İl Özel İdaresi Örneği. *Anadolu Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 299-320.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli. *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık, 316-334.
- Erkul, H., Baykal, T., & Kara, H. (2013). Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği. *Mustafa Kemal Ü. SBE Dergisi*, 10(22), 85-105.
- Gazioğlu-Terzi, E. (2019). Yerel Yönetimlerde Yönetişim Sorunları – Ardahan Kent Konseyi Örneği. *SOBİDER Sosyal Bilimler Dergisi*, 33, 43-53.
- Geyik, O., & Özbay, F. (2023). Katılımcı Bütçeleme Aracı Olarak Vatandaş Bütçesi ve Türkiye Uygulaması. *Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi ve İdari Araştırmalar Dergisi*, 6 (1), 44-62.
- Göymen, K. (2004). Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler - Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü. *Uluslararası Sempozyum, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları*, No: 21.
- Kara, H., & Şimsek, S. (2016). Kent Konseylerinin İşlevselliği ve Sürdürülebilirliği: Kadıköy Kent Konseyi Örneği. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 245-269.
- Kayalidere, Gül, & Çakır, S. (2018). Katılımcı Bütçeleme ve Kent Konseylerinde Katılımcı Bütçe Algısı: Manisa Yunusemre Belediyesi Kent Konseyi Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 25(3), 941-960.
- Kestellioğlu, G. (2011). Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Ü. İİBF Dergisi*, 1(1), 121-140.
- Kılınç, A. (2017). Yerel Ölçekte Siyasal Katılım ve Temsiliyet Açısından Adana Kent Konseyi. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 1, 95-116.
- Kocaoğlu, M. (2014). Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 1-15.
- Kocaoğlu, M. (2015). Yerel Sürdürülebilir Kalkınma ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği Üzerinden Uygulamalı Bir Çalışma. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 97-117.
- Koç, N. (2017). Katılımcı Bütçe Anlayışının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, *Hitit Ü. SBE Dergisi*, 1, 443-470.
- Kutlu, Ö., Usta, S., & Kocaoğlu, M. (2009). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği. *SÜ İİBF Sos-*

yal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 507-532.

- MİGM. (2014). Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Önder, Ö., & Güler, E. (2016). Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği. Çankırı Karatekin Ü. SBE Dergisi, 7(1), 881-902.
- Özen, A., Yaşa, A. A., & Demirhan, H. (2016). Katılımcı Bütçeleme Anlayışı Çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planının Değerlendirilmesi. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(59), 1296-1310.
- Sakınç, S., & Bursalıoğlu, S. A. (2014). Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme. EJOVOC (Electronic Journal of Vocational Colleges), 4(1), 1-10.
- Şahin, D. (2013). “Bütçeleme Sürecinde Çoğulculuk”. İçinde F. Altuğ, M. Şeker, A. Kesik (der.), Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 173-202.
- Şeren, G. Y. (2018). “Vatandaş ve Bütçe Arasındaki Köprü: Vatandaş Bütçe Uygulaması ve Türkiye Özelinde Değerlendirmeler”. İçinde A. Açaravcı (ed.), Muhasebe, Finans ve İktisat Araştırma Örnekleri. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 957-977.
- Tosun, E. K., & Keskin, E. B., & Selimoğlu, E. (2016). Bursa Kent Konseyi’nin Bilinirliğinin Araştırılması. Yönetim ve Ekonomi, 23(1), 97-112.
- Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ic-Goc-Istatistikleri-2022-49727>
- Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, İç Göç İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=49685>
- Usta, S., & Bilgi, E. (2017). Hemşerilik Bilinci ve Kent Konseyleri: Karaman İlinde Bir Araştırma. Süleyman Demirel Ü. SBE Dergisi, 1(26), 223-252.
- Yalçın, A. Z. (2015). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme. Yönetim ve Ekonomi, 22(2), 311-329.
- Yaman, M., & Küçükşen, M. (2018). Yerel Demokrasinin Gelişimi Sürecinde Kent Konseylerinin Rolü ve İşlevselliği: Bursa ve Yalova Kent Konseyi Örneği. İşletme, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 64-85.
- Yetkin Ataer, M. (2022). Katılımcı Bütçeleme: Eleştirel Bir Yaklaşım. İstanbul İktisat Dergisi, 72(1), 361-384.
- Yıldırım, A. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden Bir İnceleme. ANEMON Muş Alparslan Ü. Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt: 2 (1) Haziran, 75-96.
- Yılmaz, O. K. (2020). Yerel Yönetişim Bağlamında Avrupa Konseyi 12 Yıldızlı Şehir Uygulaması ve Türkiye Yerel Yönetimleri. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22 (1) Mart, 214-232



Bölüm 3

YENİDEN PROGRAM BÜTÇE: PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNDEN PROGRAM BAZLI PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Emrah KIRATOĞLU¹

¹ Dr., Harran Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, emrahkiratoglu@harran.edu.tr,
ORCID: 0000-0002-1571-081X

GİRİŞ

Kamu bütçesi devletin gelirlerini ve giderlerini belli bir zaman aralığında tahmini olarak sunan belgelerdir. Kamu bütçelerinin devletin gelir ve giderlerini düzenlemek olan mali amacının dışında zamanla ekonomik hayata yön verme gibi ekonomik amaçları da ortaya çıkmıştır. Türkiye de 1960'lı yıllara kadar bütçe sadece mali amaçların yerin getirildiği bir diğer ifade ile gelir ve giderlerin yapılmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak 1960 sonrası planlı kalkınma sürecinin başlamasıyla beraber bütçe artık mali amaçlarının yanında ekonomik amaçların da yerine getirilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır. Bu anlamda Türkiye'de 1924-1972 yılları arası klasik bütçe sistemi, 1973-2005 yılları arası program bütçe sistemi, 2006- 2020 yılları arası stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe sistemi, 2021 sonrasında ise program bazlı performans bütçe sistemi kullanılmıştır.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu bütçelerinin tanımlarına yer verilerek, dünyadaki gelişmelere bağlı olarak şekillenen iktisadi görüşler ve iktisadi görüşler çerçevesinde kamu bütçelerinin nasıl şekil aldığına değinilmiştir. İkinci bölümde ise, Türkiye de bugünkü anlamda kullanılan ilk bütçe olan 1924 mali yılı bütçesinden günümüze kadar geçen sürede bütçe sistemlerine değinilmiştir. Ayrıca 2021 yılında program bazlı performans bütçe sistemine geçilmesi neden sonuç ilişkisi içinde incelenmiştir.

1- KAMU BÜTÇESİ VE GELİŞİMİ

Kamu bütçeleri en genel tanımıyla devletin gelir, gider ve gelir-gider dengelerini belirli bir zaman dahilinde tahmini olarak sunan belgelerdir. Hükümetler yürütme organları vasıtasıyla kamusal hizmetleri üretmek ve devamlılığını sürdürebilmek için bütçe adı verilen mali belgelerle planlama yapar ve uygularlar. Bu anlamda kamu bütçeleri vatandaş ile devlet politikalarının yürütücüsü olan hükümetler arasındaki mali sözleşmelerdir.

Bütçe kavramına yönelik çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. OECD (2012) bütçeyi "*hükümetin gelirlerini, harcamalarını, borçlarını açık ve/veya fazlalarını kapsayan, geleceğe dair hedeflerine nasıl öncelik vereceğini ve kamu kaynaklarını planlama konusunda ona rota çizen merkezi bir politika belgesi*", Dünya Bankası (2007: 15) "*harcama önceliklerini belirlemek için çok kısa ve uzun vadede çok büyük belirsizlikleri ortadan kaldıracak mali bir politika ve plan belgesi*", Feyzioğlu (1984:14) "*devletin gelecek muayyen bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruf*", Sayar (1974:7) "*devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden bunların yapılmasına izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruf*",

Batirel (1981:1) “*kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge*” olarak tanımlamıştır.

5018 sayılı kanunun 3. Maddesinde ise bütçe” *belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe giren belge*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu bütçeleri, devletlerin ekonomik ve mali amaçlarını yerine getirmede en önemli araçlardır. Devlete yüklenen görevler değiştikçe kamu bütçelerinin de amaçları değişiklik göstermiştir. 1929 ekonomik buhrana kadar klasik iktisat anlayışının egemen olduğu dünyada “jandarma devlet” diğer bir ifadeyle devlete yalnızca iç güvenlik, savunma ve adalet hizmetlerini yerine getirme görevinin yüklenmesi anlayışı kamu bütçelerinin de küçülmesine ve denk bağlanmasına yol açmıştır. Denk bütçe ile amaç devletin ekonomi üzerindeki etkisini azaltmak, kamunun ekonomi içindeki payını kontrol altına almak ve devletin borçlanmasının önüne geçmektir. Çünkü klasik teoriye göre devletin uzun ve kısa dönemdeki borçlanmaları ekonominin genel yapısını bozacak ve gelecekteki bütçe açıklarını arttıracaktır. Bundan dolayı da borçlanmayı sınırlı ölçüde ve verimli yatırımlara yönelirse kabul eder. (Young, 2005, 107-110). 1929 ekonomik buhran sonrası ise, klasik iktisat teorisi taraftar kaybetmiş, katı bütçe denkliği ve jandarma devlet anlayışı yerini Keynesyen politikalara bırakmıştır. Keynesyen teori, bütçenin katı denkliğini öngören mali denklikten ziyade daha esnek bir yaklaşım olan ekonomik denklik yaklaşımını benimsenmeye başlanmıştır. Ayrıca Keynesyen teori ekonomi ek-sik istihdamda olduğunu kabul ederek ekonomideki dengeleri sağlamak için devletin müdahalesini gerekli görür. 1929 ekonomik buhranın ve ikinci dünya savaşının ekonomideki tahribatının ortadan kaldırılması için ekonomide müdahaleci devlet anlayışı etkisi görülmüş ve ülkelerin kamu mali yönetimleri bu anlayışa göre şekil almıştır.

1970'lere gelindiğinde ise kamunun ekonomi içindeki payı tarihte hiç olmadık kadar genişlemiş bu durum müdahaleci devlet anlayışının sorgulanmasını gündeme getirmiştir. 1980'li yıllar sonrasında ise teknolojik gelişmelerle beraber bilgi ve iletişim ön plana çıkmaya başlamış devlet kavramına farklı işlevler ve görevler yüklenmiştir. Devletin müdahaleci olma işlevi artık yerini denetleyici ve düzenleyici olma işlevine bırakmaya başlamıştır (Demircan, 2006, 49).

Teknolojideki ilerlemeler bilgi ve iletişim ağlarının gelişmesine yol açmıştır. Bu durum uluslararası ekonomik entegrasyonların da artmasına yol açmıştır. (Rodrik, 2000, 19). Uluslararası ekonomik entegrasyonların artması devlet anlayışlarının da etkilenmesine yol açmış ve tüm devletler bilginin, teknolojinin ve iletişimin aktif bir şekilde kullanılması yolundaki çalışmaları-

nı hızlandırmışlardır. Uluslararası ekonomik entegrasyonlar mali saydamlık, mali disiplin ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin kamu mali yönetiminde önem kazanmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda yeni devlet düzenlerinde bütçeler uluslararası entegrasyonlara uyum sağlayan devletlerin sadece mali ihtiyaçlarının karşılanması değil aynı zamanda ekonomik amaçlarını yerine getiren ekonomi üzerinde denetleyici ve düzenleyici işlevleri olan belgeler haline gelmiştir.

Bütçe anlayışı, devlet anlayışındaki değişime, dünya ekonomisindeki gelişmelere ve siyasi konjonktürdeki değişimlere bağlı olarak sürekli değişim göstermiştir. Nitekim Türkiye’de de 1923 ile 2023 yılları arasında değişen ihtiyaçlara göre bütçeler sürekli olarak değişmiştir. 1924-1972 yılları arası Klasik Bütçe Sistemi, 1973-2005 Program Bütçe Sistemi, 2006-2020 Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi, 2021 yılı sonrasında ise Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi uygulanmıştır.

2- PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNDEN PERFORMANS ESASLI BÜTÇEYE PERFORMANS ESASLI BÜTÇEDEN PROGRAM BAZLI PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNE

Klasik bütçe sisteminin uygulamasında ortaya çıkan aksaklıklar ve değişen ekonomik koşullara ayak uyduramaması yeni bir bütçe sisteminin arayışına girilmesine yol açmıştır. Özellikle 20. yüzyılın başlarında kamu giderlerinde hızlı artışların yaşanması ve klasik bütçe sisteminin bu giderleri planlamasında başarısız kalması ABD’de bu sorunun çözülmesi adına bazı komisyonların ve çalışma gruplarının oluşmasına neden olmuştur. Bu anlamda yeni bir bütçe sistemi olarak Program bütçe çalışmalarına başlanmış ve 1913-1915 arası dönemde New York Belediyesi’nde uygulamaya konulmuştur. 1934 yılında da kurulan komisyonların yönlendirmesiyle ABD Tarım Bakanlığında uygulama alanı bulmuştur (Tüğen, 2022).

Kuruluşlar itibarıyla ödeneklerin, mal hizmet satın alınması için tahsisine dayanan ve bütçede hizmet-maliyet ilişkisi kurulamayan klasik bütçe sistemi Türkiye’de 1923-1972 yılları arası mevcut eksikliklerine rağmen uygulanmıştır. Ancak Türkiye gelişmiş ülkelerdeki yeni modern bütçeleme tekniklerindeki gelişmelere kayıtsız kalamamış ve 1965 yılında program bütçe sistemine geçiş için hazırlıklara başlamış, 1970 yılında bütün genel ve katma bütçeli idareler bu yeni model bütçe çalışmaları kapsamına alınmıştır. 1 Mart 1973 tarihinden itibaren de hukuksal alt yapısı hazırlanarak uygulanmaya başlanmıştır (Tüğen, 2022, 166). Bu bağlamda bütçe sistemleri artık girdi odaklı olmak yerine kamu kurumlarının faaliyet performanslarını göz önünde bulunduran çıktı odaklı sistemler olma çabalarına doğru evrilmişlerdir.

Program bütçe, özel ekonomi kurallarına göre kamunun hareket etmesini, kamusal kaynakların en etkin ve verimli bir şekilde tüketilmesini ve kamu

harcamalarının hedeflediği amaçlar doğrultusunda program maliyetlerinin planlanmasını temel almaktadır (Mutluer vd., 2011, 105).

Program bütçe, idarelerin belirlenmiş sosyal hedeflere ulaşmanın sağlayacağı getiri ve maliyetleri göz önüne sermeyi amaçlamaktadır. Buna göre, devletin hizmet ve harcamalarını öncelikli hale getirmesinde aktif rol oynaması beklenmektedir. Program bütçe, ortak hedefe sahip programların bir araya getirilmesini sağlayarak kaynak tasarrufunu elde etmeyi amaçlamaktadır (Ergen, 2021, 287).

Türkiye’de 1973-2005 yılları arası program bütçe sistemi uygulanmış olsa da kamusal sektörün ne tür mal ve hizmet satın aldığı ve ne kadar harcamada bulunduğu tespitinden farklı noktaya gidememiştir. Bu dönemde uygulanan program bütçe sisteminde, program amaçlarının saptanması ve hizmet programlamaları arasında karşılaştırma yapılması gerçekleşmemiştir. Teknik altyapı ve personel yetersizliği, bütçe kod yapısı eksikliği, fonksiyonel sınıflandırma eksikliği, ödenek tahsisinde karşılaşılan eksiklikler, kurumlar arası koordinasyon eksikliği gibi sorunlar Program bütçe sisteminin uygulamasının gerçekleşmemesinde etkili olmuştur (Özen, 2008, 180). 2000’li yılların başına gelindiğinde uygulamasının tam anlamıyla gerçekleştirilemediği program bütçe sisteminden vaz geçilmiştir.

1927 yılında uygulamaya giren 1050 sayılı kanunundaki eksiklikler ve program bütçe sisteminin uygulamasında ortaya çıkan aksaklıklar yeni bir bütçe sistemi arayışlarını beraberinde getirmiştir. Performans esaslı bütçeleme geçiş yönünde dünyada ortaya çıkan gelişmeler doğrultusunda Türkiye’de 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde 6 kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilerek performans esaslı bütçeleme çalışmalarına başlamıştır. Aynı zamanda kamu harcama reformu kapsamında 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM’de kabul edilerek 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Bu kanun ile hedef kamu mali yönetiminde mali saydamlık, hesap verebilirlik ve mali disiplin amaçlanarak, kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması sağlanması amacıyla performans esaslı bütçe sistemine geçiş öngörülmüştür (Demircan, 2006, 54).

5018 Sayılı Kanun performans esaslı bütçe sistemine geçişin ilk basamağını stratejik plan olarak belirlemiştir. Stratejik planda yer alan performans göstergeleri ve temel ilke ve hedefler performans esaslı bütçeleme sistemine temel teşkil etmiştir.

5018 sayılı kanun ile bütçelemede uzun vadeli planların önü açılmış bu anlamda Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan uygulamasına geçilerek çok yıllık bütçeleme süreci başlatılmıştır. Ayrıca uluslararası standartlara uygun bilgi aktarımı yapacak ve uluslararası düzeyde entegrasyonu oluşturu-

racak şekilde “Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi”’ne geçilmiştir. Bu durum bütçenin raporlanma ve denetim süreçlerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur (Ercan, 2021, 41).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulaması tıpkı program bütçe sisteminde olduğu gibi teoride uygun gözükmese de rağmen, uygulamada istenilen sonuçlar alınamamıştır. Türkiye’de performans bütçe sisteminin başarısızlık nedenleri şunlardır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021, 156):

- Ödenek tahsislerinde halen klasik bütçe anlayışından kalan anlayışın devam ettirilmesi,
- Hazırlanan stratejik planların zayıf olması ve orta vadeli mali plan, kalkınma planları ve merkezi yönetim politikaları ile bağının kurulamaması,
- Kamu idarelerinde performans bütçe sistemi anlayışını yeterince kavrayamaması ve bunun neticesinde ölçme ve değerlendirme yetersizliği oluşması,
- Üst yöneticilerle stratejik planların sürekli değişmesinden kaynaklı stratejik planlarda devamlılığın sağlanamaması.

Stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe sistemi, karşılaşılan bazı eksiklikler ve yapısal sorunlar neticesinde istenilen başarıyı sağlayamamıştır. Böylelikle bütçe sisteminin güçlendirilmesi amacıyla 2012 yılından beri yeni çalışmalar başlatılmıştır. Performans bütçe sistemi ile program bütçe sisteminin geliştirilmesi sonucunda “Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi” modelinin uygulaması ön görülmüştür. 2021 yılında merkezi yönetim bütçesi kapsamında bulunan kamu idarelerinde uygulaması başlatılmıştır. Uygulamaya giren bu yeni bütçe sistemi ile program temelinde hizmet ve harcamaların yapılması, sonuçların ise performans kriterlerine göre belirlenmesi hedeflenmiştir (Yavuz vd. 2021, 135).

Türkiye’de program bazlı performans bütçe sistemine (PDPBS) geçişin nedenleri;

- Kaynak Kullanımında Etkinliği Arttırmak: PDPBS, kaynakların belirli hedeflere odaklanarak kullanılmasını sağlar. Böylelikle, kamusal kaynakların daha etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılması amaçlanır.
- Ölçülebilir hedeflere Odaklı Yönetim: PDPBS, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşmak için kaynakların doğru bir şekilde aktarılmasını sağlar. Bu durum kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde yürütülmesine ve sonuçların iyileştirilmesine olanak tanır.
- Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik: PDPBS, aktarılan kaynakların izlenmesine ve sonuçların ölçülmesine yardımcı olur. Bu durum da kamu yönetiminin şeffaflığının artmasına ve yöneticilerin daha hesap verebilir olmalarına

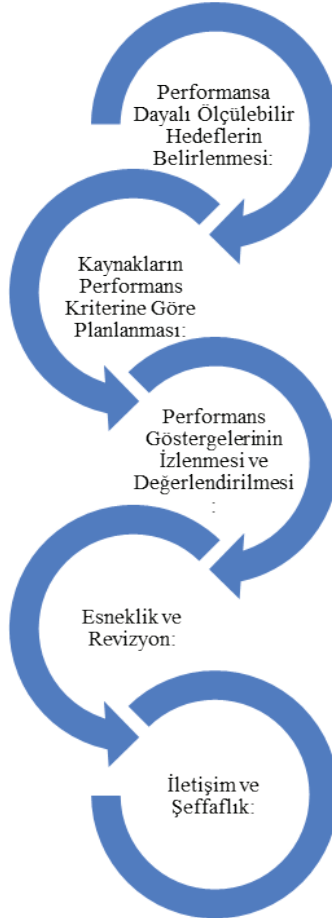
katkı sağlar.

➤ Kurumsal Verimlilik ve İyileştirme: PDPBS süreci, kamu kurumlarının daha verimli çalışmasını teşvik eder. Sürekli olarak performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi, kurumlarda sürekli iyileşmeyi teşvik eder.

➤ Uluslararası Standartlara Uyum: Dünya genelinde birçok ülke performans dayalı bütçeleme sistemlerini benimsemiştir. Türkiye'nin de uluslararası standartlara uyum sağlamak ve program hedeflerinin performans çıktılarına göre düzenleyerek daha rekabetçi bir konuma gelmek istemesi PDPBS'ne geçişin temel nedenlerindedir.

PDPBS, kamu kurumlarının faaliyetlerini ve kaynaklarını performans kriterine göre yönetmeyi amaçlar. Diğer bir ifadeyle kamu kurumlarının faaliyetlerini yerine getirmek için oluşturdukları programlar için bütçe oluştururken performans kriterini temel hedef alır. Bu anlamda PDPBS'nin başarısını belirleyen unsurlar aşağıdaki Şekil 1'de verilmiştir.

Şekil 1: Program Bazlı Performans Bütçe Sisteminin Başarısını Belirleyen Unsurlar



PDPBS, kurumların kaynaklarını daha verimli kullanmalarını sağlar, hedef odaklı çalışmaları teşvik eder ve performansı artırmak için stratejik bir yol haritası sunar. Ancak bu durum doğru performans göstergelerinin belirlenmesine ve sürekli izlenmesine bağlıdır.

Program bazlı performans bütçe modeli; girdi-çıktı-sonuç düzenini hedefleyen doğrusal bir sürecin olduğunu kabul etmektedir (Flowers vd., 1999, 631). Bu süreçte ise en zorlayıcı husus performans ve çıktı ölçümlerini kapsayan çıktı, etki ve/veya sonuçların ölçümüdür. Bu ölçümler, program hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ortaya konulmasına amaçlanmaktadır. Programın en başından sahip olduğu misyona ulaşip ulaşmadığı araştırılmaktadır (Jones ve McCaffery, 2010, 491; Akbey, 2019, 80).

Türkiye’de 2019-2023 yılları için çıkarılan 11. Kalkınma Planında, güçlü bir ekonomiye geçiş için hedefler arasında, program bazlı performans bütçe sistemine geçilmesi amaçlanmıştır. Şekil 2’de görüleceği üzere program bazlı bütçe uygulama modeli dört temel alan üzerinden oluşturulmuştur.

Şekil 2: Program Bazlı Bütçe Uygulama Modeli

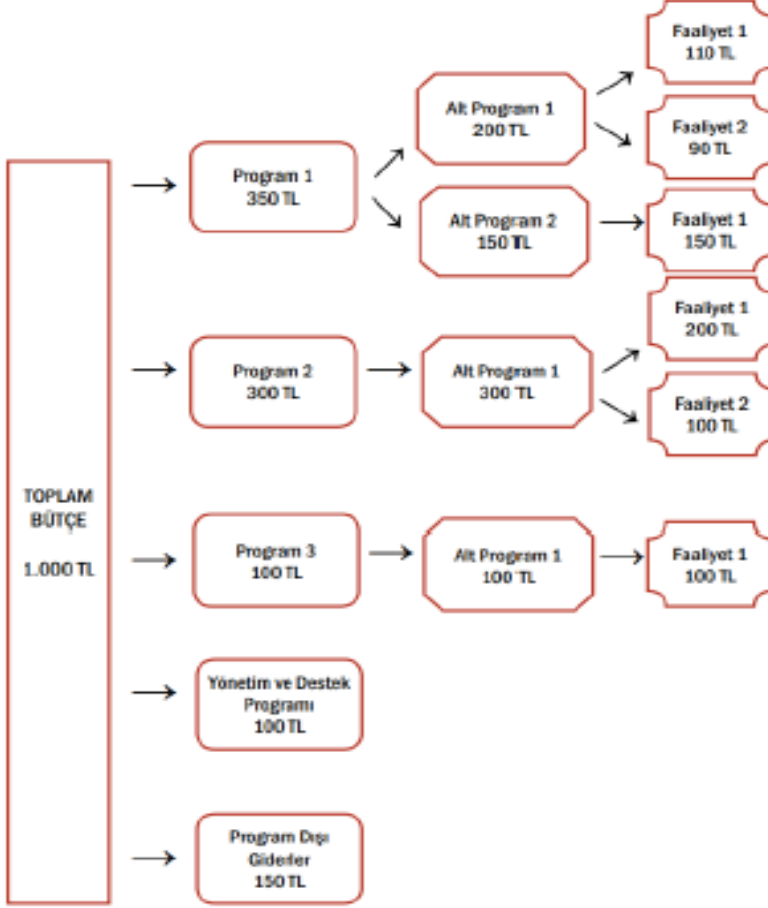


Kaynak: Yılmaz ve Akdeniz, 2020, 100.

PDPBS’nde program sınıflandırması, bütçelerde kamusal kaynakların kullanımını açısından "Program-Alt Program-Faaliyet" şeklinde üç seviyeden oluşmaktadır. Programlar kamu kuruluşlarının sorumlulukları ve görevleri temel alınarak kaynak tahsisi yapılan, birbirleriyle uyumlu şekilde bir arada toplanmış faaliyetler grubudur. Alt program, programların alt unsurlarını kapsayacak ve bunlarla uyumu sağlayacak şekilde düzenlenmekte ve idarelerin hizmetlerini göstermektedir. Alt programlar programlara göre daha ayrıntılı

yapıya sahiptir. Faaliyet ise, kamu kaynağıyla üretim ve hizmet sağlanması amacıyla, planlama sürecinden üretim ve hedef kitleye aktarıma kadar oluşan sürecin tümüdür (T.C Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, 17). Aşağıdaki Şekil 3'te PDPBS'ye göre örnek ödenek dağılımı verilmiştir.

Şekil 3: Ödenek Dağılımı

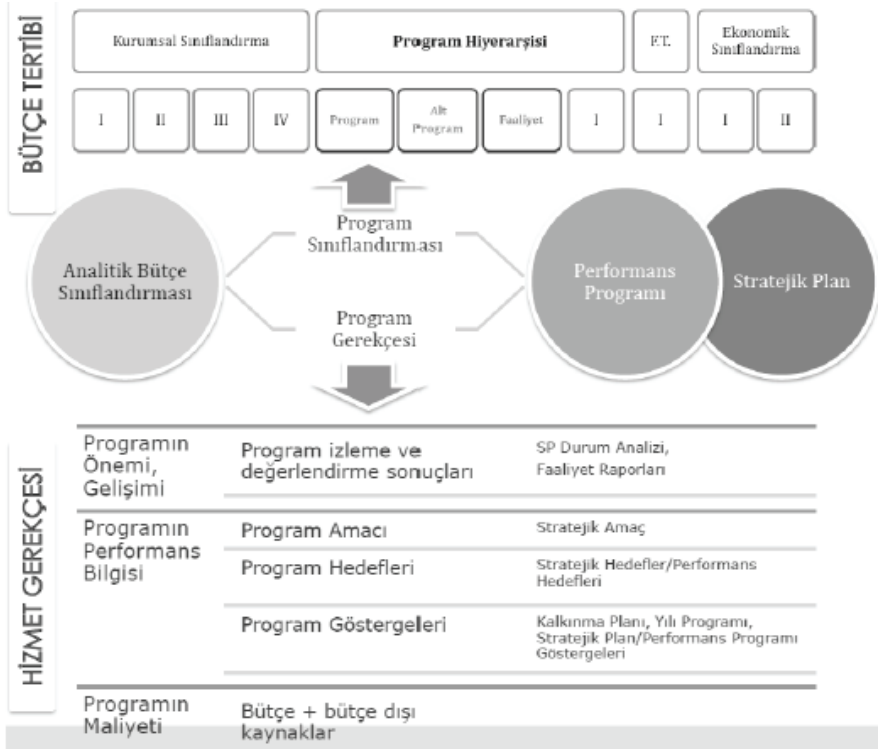


Kaynak: 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, T.C Cumhurbaşkanlığı SBB, 2020.

PDPBS ile analitik bütçe kodlama sisteminde gider sınıflandırılmasında kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırmaya yeni bir sınıflandırma daha eklenmiş ve fonksiyonel sınıflandırma yerine program sınıflandırma getirilmiştir. Böylelikle program bütçe sınıflandırmasının analitik bütçe sınıflandırması ve performans esaslı bütçelemeye entegrasyonu sağlanmıştır (Şekil 4). Program sınıflandırmasının Analitik bütçe sınıflandırılmasına uyumunun yanında, program analizlerinin PDPBS'nin temel bileşenleri olan

Stratejik Plan ve Performans Programı ile ilişkilerinin güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Şekil 4: Program Bütçe Sınıflandırmasının ABS'na ve Performans Esaslı Bütçelemeye Entegrasyonu



Kaynak: Program Maliyetlendirme, İzleme, Değerlendirme ve Raporlama Modelinin Geliştirilmesi Projesi Kapanış Konferansı Birleştirilmiş Sunum, (2017), s.10.

Yeni bütçe sistemiyle kamu idarelerinin bütçe teklifleri hazırlamasında, bütçenin program sınıflandırmasını kapsayacak şekilde olmasının yanı sıra, idare bütçe tekliflerinin oluşturulmasından bütçe kanununun yayımlanmasına kadar olan dönemde düzenlemeler öngörülmüştür. Kamu idareleri 2021-2023 döneminde bütçe tekliflerini hazırlarken ilk defa alt faaliyet tanımlama ve yatırım projesi ilişkisinin kurulması süreci, mevcut tertiplerle alt faaliyetlerin ilişkisinin kurulması süreci, birim teklifi giriş aşamasını gerçekleştireceklerdir (Ergen, 2021).

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti'nin bugünkü anlamda uygulanan ilk bütçesi 1924 mali yıl bütçesidir. 1927 yılında 1050 sayılı kanun yürürlüğe girerek kamu mali sistemi amaçlarını ve uygulamasını kanunla teminat altına almıştır. Ancak 1050 sayılı kanun günümüzün modern anlamdaki bütçe tekniklerine ve uygulamalarına ayak uyduramamıştır. Bu nedenle 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaya girmiştir. 5018 sayılı kanun ile mali saydamlık, hesap verilebilirlik, çok yıllık bütçeleme ve mali saydamlık amaçlanarak performansa dayalı bütçeleme sistemine geçiş sağlanmıştır. Bu anlamda 5018 sayılı kanun Türkiye devleti kamu mali yapısında reform nitelikte düzenlemeler yapmıştır.

Her ne kadar performans esaslı bütçe sistemi Türk bütçe sisteminde yapılan reformlardan en önemlilerinden bir tanesi olsa da ödenek tahsisinde Klasik bütçe anlayışının devam ettirilmesi, hazırlanan stratejik planların merkezi yönetim politikalarıyla ilişkisinin zayıf olması, stratejik planların sürekli değişmesi ve performans bütçe anlayışının yeterince kavranamaması gibi uygulama sürecinde yaşanan teknik ve yapısal sorunlar nedeniyle istenilen başarıya ulaşılamamıştır. Bu kapsamda 2012 yılından itibaren hazırlıkları süren PDPBS'ye 2021 yılında geçilmiştir.

PDPBS ile program temelinde hizmet ve harcamaların yapılması, sonuçların ise performans kriterlerine göre belirlenmesi hedeflenmiştir. Program ve alt programlara ait performans bilgisi, ulaşılmak istenen kamusal hedeflerin neler olduğunu belirler. Bu bütçe sisteminin kamu mali sistemine entegre edilmesinde amaç OVP, OVMP, Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, stratejik planlar ve performans programlarının bütçe ile bağının etkin şekilde kurulmasını sağlamaktır.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. (2019). Türkiye’de Program Bazlı Performans Bütçe Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 77-98.
- Batirel, Ö.F. (1981). Kamu bütçesi. İstanbul: İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar – Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları.
- Demircan, E. S. (2006). Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13 (2), 47-61.
- Dünya Bankası (2007). ‘Local Budgeting’ Public Sector Governance and Accountability Series.
- Edizdoğan N. ve Çetinkaya, Ö. (2021). Kamu Bütçesi. 10. baskı. Ekin Yayınevi.
- Ercan, T. (2021). Türkiye’de Mali Reform Kapsamında Performans Esaslı Program Bütçeye Geçiş Süreci. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (3), 35-52.
- Ergen, Z. (2021). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 280-302.
- Feyzioğlu, B. (1984). Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe. 7. baskı. Filiz Kitabevi.
- Flowers, G., Kundin, D. ve Brower, R. S. (1999). “How Agency Conditions Facilitate and Constrain Performance-Based Program Systems: A Qualitative Inquiry”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 11(4), 618-648.
- Jones, L.R. ve McCaffery, J. L. (2010). “Performance Budgeting in the U.S. Federal Government: History, Status and Future Implications”; *Public Finance and Management*, 10(3), 482-523.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2011). Bütçe Hukuku. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- OECD (2012). Glossary of Key Terms for Completing the 2012 OECD Budgeting Practices And Procedures Survey.
- Özen, A. (2008). Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği (Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu Taslağı (2017), <http://www.bumko.gov.tr/TR,7858/program-yapisi-ve-program-gerekcesi-rehberi-taslagi-kamu-idarelerinin-gorusune-acilmistir.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2017.
- Rodrik, D. (2000). Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler: Dışa Açılma Nasıl Gerçekleştirilmeli?, *Sabah Kitapları, Çağdas Bakışlar Dizisi* 27.
- Sayar, N. (1974). Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı. İstanbul Üniversitesi Basımevi.
- T.C Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi. An-

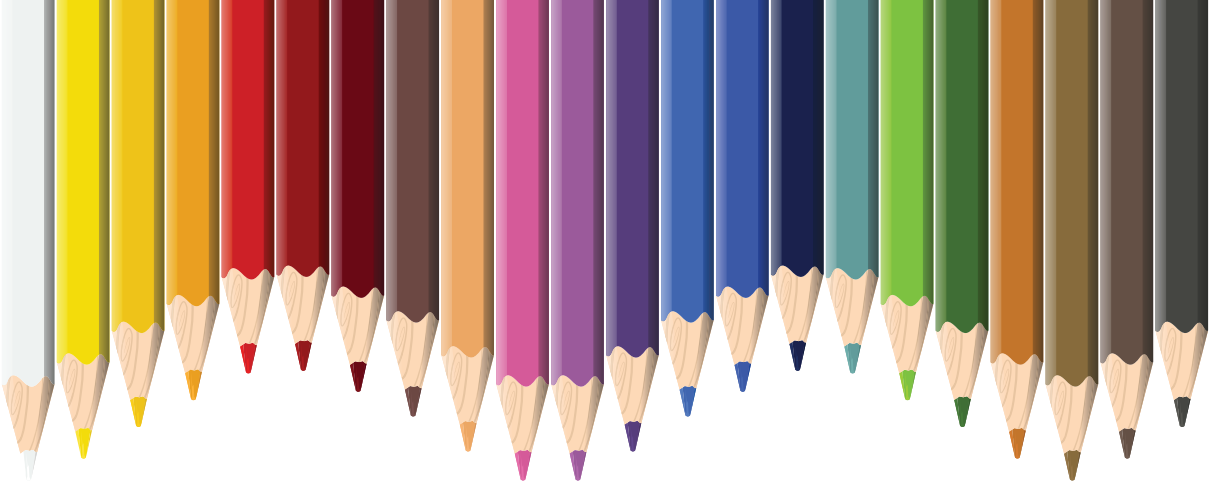
kara: SBB.

Tüğen, K. (2022). Devlet Bütçesi. İzmir: Bassaray Matbaası.

Yavuz, E., Özgül, H. B. Ve Susam, N. (2021). Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş. Maliye Çalışmaları Dergisi, 65, 115-137.

Yılmaz, H. H. ve Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi, Sayıştay Dergisi, 32(117), 87-114.

Young, J. T. (2005). Unintended Order and Intervention: Adam Smith's Theory of the Role of The State. History of Political Economy, 37(5), 95-119.



Bölüm 4

SAYIŞTAY'IN GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELERİN DENETİMLERİNDEN ELDE ETTİĞİ KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN BULGULARIN İNCELENMESİ

Serkan IŞIK¹

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, srkn@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-5678-6020>

1. Giriş

Dünyada son yıllarda hemen her alanda yaşanan hızlı değişimle birlikte kamu idaresi de önemli ölçüde değişmek zorunda kalmıştır. Bu süreçte pek çok ülke reform olarak adlandırılabilir yapısal değişimleri uygulamaya koymak durumunda kalmışlardır. İdari ve mali yapıyı önemli ölçüde değiştiren bu reformlar ülkelerin ihtiyaçlarına göre farklılaşmakla birlikte, her biri çağdaş yönetim teknikleri çerçevesinde kamu kaynaklarının daha verimli, etkin ve ekonomik biçimde kullanılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda ülkemizde, bazı kaynaklarda mali anayasa olarak da adlandırılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yürürlüğe girmiş, başta kamu bütçe sistemi olmak üzere kamu idaresi, kamu maliyesi, bütçe ve denetim alanlarında önemli değişimler yaşanmıştır.

5018 sayılı KMYKK'nın kapsamı; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler olmak üzere üç başlıkta toplanmaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler de Kanunda (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde sayılan kamu idareleri olarak belirtilmiştir. Buna göre (I) sayılı cetvel "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri", (II) sayılı cetvel "Özel Bütçeli İdareler" ve (III) sayılı cetvel "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" olarak belirtilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan "Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler", devletin sunduğu temel kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlardan oluşur. Yani teorik olarak tam kamusal mal niteliğinde mal ve hizmet sunan idareler (I) sayılı cetvelde sınıflandırılmıştır.

Uluslararası standartlarla uyumu gözeterek hazırlanan ve yaklaşık yirmi yıldır yürürlükte olan söz konusu Kanunla bütçe sistemi büyük ölçüde değişmiş, kapsamı genişlemiş, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği artıran uygulamalar eklenmiş, denetimle ilgili birçok yapısal değişim hayata geçirilmiştir. Bu dönüşüm sürecinde kuşkusuz harcama ve denetim sistemi ile ilgili yasal düzenlemeler de yapılmış, tedrici olarak bu değişiklikler sisteme entegre edilmiştir. Kamu alımları ve denetim sisteminde, başta Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ve Sayıştay Kanunu'ndaki değişimler olmak üzere pek çok yapısal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler kamu alımları sistemini büyük ölçüde değiştirmiş, mali denetim sistemini de yeniden yapılandırmıştır.

Genel bütçe kapsamındaki idareler, tam kamusal mal niteliğindeki hizmetlerini sunarken kamu kaynaklarını verimli, etkin ve ekonomik harcamak zorundadırlar. Söz konusu idarelerin harcamalarını bu kurallara uygun şekilde yapmaları için Kamu İhale Kanunu çerçevesinde hareket etmeleri gerekmektedir. İdarelerin bu kurallara ne ölçüde uyduğunun denetlenmesi için de Sayıştay denetimine ihtiyaç bulunmaktadır.

Çalışmada öncelikle genel bütçe kapsamındaki idareler ve bu idarelerin kamu alımları hakkında genel bilgiler verildikten sonra Sayıştay denetiminin kapsamı ve Sayıştay'ın denetim görevi hakkında açıklamalar yapılacaktır.

tır. Daha sonra genel bütçe kapsamındaki idarelerin Sayıştay denetimlerinden elde edilen bulgular sınıflandırılarak değerlendirilecek ve çalışma sonlandırılarak öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

2. Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler ve Kamu Alımları

Toplumsal yapının son yıllarda hızla değişmesine paralel olarak devlet anlayışı da önemli ölçüde değişmiştir. Bu değişim kamu ekonomisinin öneminin artışıyla sonuçlanmış, kamu harcamaları reel olarak da artmış ancak kamu gelirleri aynı ölçüde ve hızda arttırılmadığından harcamaların etkinliği, verimliliği gibi kavramların önemi de çok artmıştır. Kamu harcamalarının bahse konu ilkeler çerçevesinde yapılabilmesi ve kamu gelirleri ile arasındaki dengenin sağlanması ancak etkin bütçe sistemleri yoluyla yapılabilecektir. Bu nedenle dünyada bütçe sistemlerinin hızla değiştiği ve artan ihtiyaçlara cevap verecek şekilde düzenlendiği görülmektedir. Ülkemizde de bu ihtiyaca binaen performans esaslı bütçe sistemleri uygulanmaya başlamış ve bütçenin kapsamını genişletilmiştir.

Bütçe sistemi tasarlanırken, farklı yapıdaki kamu idareleri özelliklerine göre sınıflandırılmışlardır. 5018 sayılı KMYKK'nın Bütçe türleri ve kapsamı başlıklı 12. maddesinde beş ayrı bütçe türü sayılmıştır. Buna göre;

“Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.”

Kanun metninden de görülebileceği gibi genel bütçe kapsamındaki idareler (I) sayılı cetvelde gösterilmiştir. Bu idareler tam kamusal mal niteliğinde mal ya da hizmet sunan kuruluşlardır. Bu nedenle sundukları hizmetlerin finansmanı kural olarak vergilerle karşılanmaktadır ve kendilerinin geliri yoktur. (I) sayılı cetvelde yer alan idareler incelendiğinde yasama, yürütme

ve yargı güçleri çerçevesindeki idareler olduğu görülmektedir. Başta Türkiye Büyük Millet Meclisi olmak üzere Cumhurbaşkanlığı ve yüksek yargı kuruluşları ile on yedi bakanlık bu listededir. Yine Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü gibi tam kamusal mal niteliğinde kamu hizmeti sunan idareler de (I) sayılı cetvelde yer almaktadır. (I) sayılı cetvelde toplam 41 kamu idaresi bulunmaktadır.

2024 yılı bütçesi için hazırlanan Orta Vadeli Program verilerine göre; 2024 yılı ödenek teklif tavanları genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yaklaşık 10,2 trilyon TL olarak öngörülmüştür. Bu tutarın yaklaşık 2,24 trilyon TL'lik kısmı personel giderlerine, 272 milyar TL'ye yakın kısmı sosyal güvenlik primi gideri olarak ayrılmıştır. En yüksek ödenek 4,2 trilyon TL ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na ve 1,09 trilyon TL ile Millî Eğitim Bakanlığı'na aittir. Ancak Millî Eğitim Bakanlığı ödeneğinin 790 milyar TL'lik kısmı personel gideri, 94 milyar TL'lik kısmı sosyal güvenlik prim gideridir. Genel bütçe kapsamındaki idareler, personel gideri gibi sabit giderleri dışında, harcama yaparken kamu harcama mevzuatı kapsamında hareket etmek zorundadırlar.

Ülke ekonomilerinde yaşanan büyük sıkıntıların ardından kamu mali yönetiminde önemli değişimler yaşandığı bilinmektedir. Ülkemizde de 2001 yılında yaşanan büyük ekonomik krizin ardından peş peşe ekonomik alanda yapısal reformlar hayata geçirilerek krizin etkilerinin hafifletilmesine çalışılmıştır. Bu süreçte, çalışmanın konusuyla doğrudan ilişkili olarak, 5018 sayılı KMYKK yanında kamu idarelerinin ihale ve alım süreçlerini düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu aşamalı olarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu dönemden sonra kamu idareleri, kamusal hizmetleri sunmak için harcama yaparken 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre hareket etmek zorunda kalmışlardır. Kriz öncesi dönemde uygulanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, modern kamu yönetimi ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak, uluslararası düzenlemelere uyum noktasında yetersiz gelmeye başladığından, performans esaslı yeni bütçe sistemiyle de uyumlu yeni bir kanuni düzenlemenin yapılması kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle kamu alımları ile ilgili alanı düzenlemek adına 4734 sayılı Kanun tedrici olarak yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun'la bütçenin kapsamı genişlemiş, buna uygun şekilde 4734 sayılı Kanunla da, 2886 sayılı Kanun'dan farklı olarak, kamu harcama düzenini çağdaş yönetim ilkelerine uyumlu şekilde karşılayabilecek şekilde dizayn edilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan genel bütçe kapsamındaki idarelerin alımları da 4734 sayılı Kanuna uygun şekilde yapılmaktadır. Kanun'un 5. maddesi kamu ihalelerinde hâkim olan temel ilkeleri düzenlemiştir. Söz konusu temel ilkeler, ihale sürecinin hukuka uygun olarak yürütülmesi ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlamak üzere belirlenmiştir ve Kanun'a tâbi idareler için bağlayıcı olmaktadır (Üstün ve Çalış; 2018: 113).

Uygulanmaya başlanan zamandan günümüze dek pek çok kez değiştirilen ve bu durum kamuoyu tarafından sıkça eleştirilen Kamu İhale Kanunu; kamu alımları alanını ve alım yöntemlerini düzenleyen, kamu alımlarının Kanun'da belirtilen temel ilkelere uygun biçimde yapılabilmesini sağlayan ve şikâyet süreçleriyle söz konusu alımların denetimine olanak sağlayan kapsamlı bir kanundur (Işık ve Engin, 2022: 162). Temel ilkeler ihale hukukunda referans değerleri temsil etmekte ve Kanun'da ihale sürecini anlatan hükümlerin de temel ilkelerle uyumlu olduğu görülmektedir. Temel ilkelerle uyumsuzluk arz eden uygulamalarınsa (doğrudan temin, ilan zorunluluğu bulunmayan ihaleler gibi) ancak belli şartların gerçekleşmesi halinde ve istisnai durumlarda uygulanabileceği anlaşılmaktadır (Gök, 2010: 12).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. maddesi; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur"* şeklindedir. Kamu idareleri alımlarını yaparken yukarıda sayılan ilkelere uygun şekilde hareket etmek zorundadırlar. Kamu alımlarında geçerli temel ilkeler birbirleriyle yakından ilişkilidir. Diğer bir deyişle temel ihale ilkelerinden birine aykırı olan bir işlem, diğer ihale ilkelelerinden bir veya birden fazlasını zedeleyebilmektedir. Yani, kamusal ihtiyacın giderilmesinde, ihale yöntemi kullanılmasıyla beklenen faydanın elde edilebilmesi için, bu alımların temel ilkelere uygun şekilde yapılması gerekmektedir. Temel ihale ilkelerinin birlikte gerçekleştirilmesini sağlayan alım yöntemi ise açık ihale usulüdür (Işık, 2021: 299). Kamu idarelerinin yaptıkları ihalelerde, temel ihale ilkelerine uyup uymadıklarının tespiti noktasında da denetimin önemi ortaya çıkmaktadır.

Dünya uygulamalarına bakıldığında, ülkelerin kamu alımları uygulamalarını yeniden yapılandırarak ya da konsolide ederek ölçek ekonomilerinden faydalanmak ve tasarruf sağlamak yolunda adımlar attıkları görülmektedir (Gurria, 2016, 7). Dünya Bankası verileri; ülkelerin kamusal alımlara her yıl 9,5 trilyon dolar harcadığını, bu harcamalardan 820 milyar dolarınınsa gelişmekte olan ülkelere yapıldığını göstermektedir (Dünya Bankası, 2018). Ülkemizde de Kamu Alımları İzleme Raporu 2022'ye göre (KİK, 2023); ilgili dönemde, sonuç bilgisi girilen ve işe bu yılda başlanan 90.420 ihale bulunmakta olup, söz konusu ihaleler 9.400 idare tarafından gerçekleştirilmiştir. Kamu İhale Kurumu'na sonuçları iletilen sözleşmelerin toplam bedeli 692.739.261.000 TL olup bu veriler doğrudan temin usulünü kapsamamaktadır. Bu alımların çoğunluğunun yapım işi statüsünde olduğu görülmektedir. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımların toplamıysa 40.450.050.000 TL tutarındadır. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda ise çoğunlukla mal alımı (%65 oranında) yapıldığı görülmektedir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin alımları ayrıntılı incelendi-

ğinde; yine kamu alımları istatistiklerine göre, 2022 yılında ihale yapan genel bütçeli idare sayısı 4.029, sözleşme sayısı 55.363 ve ihale sayısı 26.905 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu ihalelerle genel bütçeli kamu idareleri toplam 199.017.936.000 TL harcama yapmıştır. Bu tutar merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerce yapılan ihale tutarlarının yaklaşık %59'una denk gelmektedir. Yine 2022 yılında istisna kapsamında yapılan alımların %55,71'inin finansman kaynağı genel bütçe olmuştur.

Söz konusu miktarlarda kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesiyle harcanmasını sağlamak kamu ekonomisinin dengesinin sağlanması bakımından oldukça önemlidir. Bu noktada mali denetim kavramının önemi ortaya çıkmaktadır. Ancak geleneksel anlamıyla mali denetim, yapılan işlemlerin yapıldıktan sonraki kayıt ve belgeleri inceleme faaliyeti olarak yapılmakta ve muhasebe denetimi olarak değerlendirilmektedir (Bayar, 2008: 3). Oysa bu anlayış günümüz ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Modern mali denetim sistemleri performans denetimini de kapsayacak şekilde planlanan çok daha kapsamlı bir faaliyettir. Ülkemizde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına söz konusu kapsamlı denetimleri yapma görevi, Anayasamız tarafından Sayıştay'a verilmiştir.

3. Sayıştay Denetimi ve Kapsamı

Anayasamızın 160. maddesi “*Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*” şeklinde düzenlenmiştir. Yani anayasal bir kurum olan Sayıştay, denetim ve yargı fonksiyonunu yerine getirmektedir. Sayıştay'a verilen denetim yetkisi, TBMM tarafından verilen yetki ile sınırlıdır (Mutluer vd., 2015, 99).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Dış denetim” başlıklı 68. maddesinin ilk fıkrası “*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır*” şeklindedir. Maddede Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin amacı belirtilmiş, denetimde nelere dikkat edileceğinin genel çerçevesi çizilmiştir. Maddenin devamında “*...dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;*

a) *Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,*

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirilir.” hükmü yer almaktadır. Kanuna göre Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerde “uluslararası denetim standartları” dikkate alınmak durumundadır. Dünyada da yüksek denetim kurumları, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından sistematize edilen bu standartlara göre denetimlerini gerçekleştirmektedir. Ülkemiz de, uluslararası uygulamalarla eşgüdümü sağlamak için denetimde bu standartların uygulanacağı yönünde mevzuat düzenlemesini yapmıştır. Üyesi olduğumuz Birleşmiş Milletler’in 2011 yılında yapılan 66. Genel Kurulu’nda alınan GA-Resolution A/66/209 nolu karar da bu çerçevededir (BM-UN, 2011). Kararda Sayıştayların güçlendirilerek kamu yönetiminde verimliliğin, hesap verebilirliğin, etkinliğin ve saydamlığın artırılacağına vurgu yapılmaktadır.

68. maddenin (a) bendinde; Sayıştay’ın geleneksel denetim anlayışını yansıtan düzenlilik (mali) denetimi, (b) bendinde ise daha modern bir denetim anlayışını yansıtan performans denetimi yapacağı belirtilmektedir. Mali denetim, en eski ve en yaygın uygulama alanı olan denetim türüdür. Ülkelerin, mali denetimi sistemlerine yerleştirerek etkin bir şekilde uygulamaları, daha sonra diğer denetim türlerine yönelmeleri genel kabul görmektedir. Mali denetim, kamu kaynaklarının elde edilmesi, korunması ve kullanılması ile ilgili işlemlerin belirlenmiş önceliklerle, ilkelerle ve mevzuat hükümleriyle uygunluğunun denetlenmesidir (Mutluer vd., 2005: 348). INTOSAI’ye göre; Sayıştay mali denetiminin amacı, uygun ve yeterli kanıt toplayarak finansal tabloların gerçekliği ve güvenilirliği konusunda denetim görüşü oluşturmak ve kamuoyuna güvence sağlamaktır (INTOSAI, 2020: 8).

Performans denetimi ise, kamu kaynaklarının en ekonomik koşullarda sağlanıp sağlanmadığını, kamu kaynaklarının mümkün olan en verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığını, daha önce belirlenen amaç ve hedeflerin etkin biçimde ne ölçüde gerçekleştirildiğini araştıran denetim türüdür (Kubalı, 1998: 30). ABD, Kanada gibi bazı ülkelerde 1960’lı yılların sonunda uygulama bulmaya başlayan performans denetimi; sorumluluklarını gerçekleştirmek için kaynak kullanan idarenin etkinliğinin, ekonomikliğin ve verimliliğinin denetimidir. Diğer bir deyişle performans denetimi, kamu idarelerinin doğru işlemleri en az maliyetle yapıp yapmadıklarının denetlenmesidir (Mutluer vd., 2005: 349).

Sayıştay’ın yaptığı performans denetimlerinin amacı, denetlenen kamu idarelerinin kaynaklarının verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde ne ölçüde kullanıldığı konusunda parlamentoya ve vergi ödeyen yurttaşlara bağımsız bilgi sağlamak ve denetlenen kamu idarelerinin faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunmaktır (Coşkun, 1997: 6).

Sayıştay, 5018 sayılı KMYKK’nda belirtilen düzenlilik ve performans denetimlerinin yanında, günümüzün ihtiyaçları doğrultusunda bilişim sistemleri denetimi ve konu denetimi de yapmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan bilişim sistemleri denetimi; bilgi sistemlerinin gizlilik, bütünlük, erişilebilirlik, güvenilirlik vb. kriterler bağlamında değerlendirilmesidir. Bu denetimler; bağımsız bir denetim faaliyeti olarak yürütülebilir ya da diğer denetim uygulamalarının bir parçası olarak da sürdürülebilir. Söz konusu denetimler, Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberine göre yürütülmektedir. (T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/111-bilisim-sistemleri-denetimi>). Konu denetimi ise, “... iyi yönetimin, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması bakımından kamu idarelerinin taahhüt, sistem, işlem, program, faaliyet ve projelerinin ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik yönüyle tarafsız ve sistematik bir incelemesidir” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/73-konu-denetimi>). Konu denetimi temelini, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştay’ın yetkileri” başlıklı 6. maddesinden almaktadır. Sayıştay, konu denetimini Başkanlık tarafından yayımlanan Konu Denetimi Rehberi’ne dayanarak yapmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu mali denetimi; “*kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim*” olarak tanımlamıştır. Yine Sayıştay Kanunu’nun 4. maddesinde denetim alanı; “*Sayıştay;*

a) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) *Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),*

b) (...)a) *bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,*

c) *Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,*

ç) *Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, denetler.”* şeklinde belirtilmiştir.

Kanunda belirtilen denetim alanı ile ilgili hükümler incelendiğinde, Sa-

yıştay'ın denetim alanının 5018 sayılı KMYKK'da çerçevesi çizilen genel yönetim bütçesinin kapsamından daha geniş olduğu görülecektir. Örneğin KİT bütçeleri 5018 sayılı Kanun kapsamında değilken, KİT'ler Sayıştay'ın denetim alanı içindedir. Kamu kaynağı kullanan çoğu idarenin Sayıştay'ın denetim alanı içinde olması, bu denetimlere verilen önemin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

4. Sayıştay Denetimlerinde Ulaşılan Kamu Alımlarına İlişkin Bulguların Analizi

4.1. Araştırmanın Amacı

Ülkemizde, kamu kaynaklarının önemli bir kısmı genel bütçeli idareler tarafından harcanmakta ve bu harcamalar yoluyla temel kamusal hizmetler sunulmaktadır. Kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik olarak harcanması ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin niteliklerinin artırılabilmesi, kamu mali yönetiminin temel amaçlarından olmalıdır. Kamu harcamalarının belirtilen niteliklerde yapılabilmesinin günümüzde en uygun yolu kamu ihaleleridir. Yapılan kamu alımlarının bahse konu kurallara uygun şekilde yapılıp yapılmadığı da Sayıştay tarafından denetlenmekte ve denetim sonuçları raporlanmaktadır.

Çalışmada, Sayıştay'ın genel bütçeli idareleri denetlemeleri sonucunda hazırlanan raporlarda kamu alımlarına ilişkin bulguların tespit edilerek sınıflandırılması, alım sürecinde yaşanan önemli sorunların analiz edilmesi ve sonuç önerileri sunulması amaçlanmıştır.

4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Çalışma kapsamında, Sayıştay tarafından denetlenen genel bütçe kapsamındaki idarelere ait 2021 yılı denetim raporları incelenmiştir. Kamu alım mevzuatı sıklıkla değiştiğinden, önceki yıllara ait denetim raporları kapsama alınmamıştır. Bu dönemde Sayıştay denetimleri sonucu oluşturulan rapor sayısı 38'dir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/6-genel-butce-kapsamindaki-kamu-idareleri>).

Çalışmada, nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi tekniği kullanılmıştır. Doküman analizi, basılı ya da elektronik tüm belgelerin içeriklerinin özenle ve sistematik olarak analiz etmek için kullanılan bir nitel araştırma yöntemidir. Bu analiz yöntemi, birincil araştırma verileri olarak belgelerin toplanmasını, gözden geçirilmesini, sorgulanmasını ve analiz edilmesini kapsamaktadır (Sak vd., 2021, 230; Kırıl, 2020, 173).

Sayıştay'ın denetim alanı içinde yer alan ve bu çalışmanın konusunu oluşturan genel bütçe kapsamındaki idareler, bütçe kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer almaktadır ve 17 tanesi bakanlık olmak üzere 41 adettir. Yasama, yürütme ve yargı hizmetlerini sunan idarelere ilişkin tüm raporlara Sayıştay'a

ait web sitesinden ulaşılmıştır. Bu raporların bazılarında herhangi bir denetim bulgusuna rastlanmamıştır (örneğin Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı, Yargıtay Başkanlığı). Bazı raporlarda ise kamu alımlarına ilişkin denetim bulgusuna yer verilmemiştir (İletişim Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Göç İdaresi Başkanlığı). Sayıştay’ın denetim alanında yer alan ve bakanlıklara bağlı olarak hizmetlerini sunan kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin denetim raporlarına ise kamuoyuna açıklanmadıkları için ulaşılamamıştır.

4.3. Araştırmanın Bulguları

Çalışmada; Sayıştay’ın genel bütçe kapsamındaki idarelerin denetimlerinden elde ettiği kamu alımlarına ilişkin bulgular, daha kolay anlaşılabilmesi için dört başlıkta gruplandırılmıştır. İlk başlık hazırlık sürecine ilişkin bulgular, ikinci başlık teklif değerlendirme sürecine ilişkin bulgular ve üçüncü başlıktaysa sözleşme ve sonrası süreçle ilgili bulgular yer almaktadır. Dördüncü başlık ise, denetimler sonucunda en çok görülen sorunlardan olan doğrudan temin yöntemine ilişkin bulgulardan oluşmaktadır. Söz konusu başlıklandırma bulguların tam bir kesinlikle ayıramadığı dikkate alınarak yapılmıştır. Sayıştay’ın tespit ettiği bulgular doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımları da kapsadığından ve doğrudan temin bir ihale yöntemi olmadığından, çalışmada genellikle kamu alımları ifadesi ihaleyi de kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

Hazırlık Sürecine İlişkin Bulgular

İlk grup denetim bulguları, alım öncesi yapılması gereken çalışmalara ilişkin bulgulardır. Alımla ilgili sürece yön vermesi bakımından, yani diğer süreçlerin de temel ilkeler çerçevesinde yönetilebilmesi için hazırlık aşaması oldukça önemlidir. Kamusal ihtiyaçların verimli, ekonomik ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için ön çalışmanın kapsamlı bir şekilde yapılması gereklidir. İhaleyle ilgili tüm kararların alınmasında, hazırlık aşamasında alınan kararlar etkili olacak, alım sürecine yön verecektir.

İhalelerle ilgili hazırlıkların yeterli düzeyde olmayışı ihale temel ilkelere uyumda sorun yaratacaktır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinde belirtilen temel ilkeler birbirine bağlı olduğundan, bir ilkenin zarar görmesi diğer ilkelerin de zarar görmesi sonucunu doğuracaktır. Temel ilkelere uygun olmadıktan sonra, kamusal ihtiyacın ihale yöntemi kullanılarak giderilmesinden beklenen fayda tam olarak elde edilemeyecektir. Bunun sağlanabilmesi için ihale öncesi hem teknik hem idari hazırlıkların titizlikle yapılması gerekmektedir. Örneğin Sayıştay’ın Sağlık Bakanlığı denetimleri sonucu hazırladığı raporda bu yönde bir bulgu bulunmaktadır. Denetim sonucunda, ihale öncesinde hazırlıklar tam olarak yapılamadığı için işler yürütülürken aksaklıklar yaşandığı tespit edilmiştir. Benzer bir örnek de Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı denetim raporlarında görülmektedir. Raporda *“Birim fiyat teklif alma yöntemiyle ihale edilen kent içi raylı sistem hatları yapım işlerinde; elektromekanik iş grubunda yer alan iş kalemlerine ait kesin pro-*

jelerin bulunmaması veya önemli eksiklikler içermesi nedeniyle söz konusu iş kalemlerinin grup (set/takım) olarak birim fiyat teklif almaya uygun nitelikte olmadığı, bu durumun sözleşmenin uygulanması safhasında yüklenicinin iş kalemi kapsamındaki yükümlülüklerinin açık olarak belirlenememesine sebep olduğu; ayrıca meydana gelen proje değişiklikleri sonucu ilgili iş kalemleri için bir mukayese hesabı yapılabilmesi imkânını ortadan kaldırdığı görülmüştür” ifadesi yer almakta olup, hazırlık aşamasındaki aksaklığın alım sürecinin tamamına yansdığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, sadece hazırlık aşamasında değil ihale sürecinin her aşamasında temel ilkelerin gözetilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması için de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu başta olmak üzere, işlemlerin kamu alım mevzuatına uygun tesis edilmesi son derece önemlidir. Denetimler sonucu elde edilen bulgulara göre, Millî Savunma Bakanlığı'nın bazı alımlarında Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadığı görülmektedir. Denetim raporunda, 3 (g) istisna kapsamında olmayan alımlarda Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilmiş olup, önceki yıl denetim raporunda benzer unsurlar belirtilmesine rağmen hatalı uygulamanın devam ettiği anlaşılmaktadır.

Hazırlık süreciyle ilgili uygulamada sık yaşanan bir sorun da kamu alım mevzuatının çok sık değişmesidir. Güncel değişikliklerin takip edilmesinde yaşanan sorunlar ihale dosyalarının doğru hazırlanmasında engeller oluşturmakta, alım sürecine zarar verebilmektedir. Bu sorun, mevzuatın sadeleştirilmesi, uluslararası mevzuatla uyumlu hale getirilen alım kurallarında zaruri haller dışında değişikliklerin yapılmaması, kamu alımları alanında çalışan personelin yeterli düzeyde bilgilendirilmesi ve teknolojinin etkin kullanılması gibi yollarla minimize edilebilecektir.

Sayıştay'ın denetim raporlarında belirttiği kamu alımlarıyla ilgili aksayan konulardan biri de ihale usulünün seçilmesiyle ilgilidir. Daha önce belirtildiği gibi temel ilkelerin birlikte gerçekleştirilebilmesi için, Kanun'un da öngördüğü gibi, temel alım usulü açık ihale usulüdür. Açık ihale dışındaki usullerin seçilmesi Kanun'da belli şartlara bağlanmıştır. Sayıştay raporları incelendiğinde, kamu alımlarıyla ilgili en sık görülen sorunlardan birinin alım usullerinin yanlış seçilmesi olduğu görülmektedir. Ayrıntısı çalışmanın “Doğrudan Temin ile İlgili Bulgular” başlığında sunulduğu gibi, özellikle idarelerin alımlarını doğrudan temin usulüne göre yapmaya çalıştıkları görülmektedir. Ancak gerekli şartlar oluşmadığında açık ihale usulünden uzaklaşılması başta rekabet ve saydamlık ilkesi olmak üzere temel ihale ilkelerine zarar verecektir. Genel bütçe kapsamındaki idarelerin denetimlerinden elde edilen bulgular da bu yöndedir. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığı denetim raporunda mevzuatta belirtilen koşullar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı belirtilmiştir.

Sayıştay tarafından yapılan denetimler neticesinde elde edilen bulguların anlaşılacağına göre; altyapı yetersizlikleri de ihale sürecinin aksamasına

neden olmaktadır. Millî Eğitim Bakanlığı denetimleri sonucu oluşturulan raporlarda “okulların internet erişimlerine ve altyapılarına ilişkin etkin işleyen bir veri sisteminin bulunmamasının ihale ve ihale konusu iş süreçlerini olumsuz etkilemesi” bulgusuna rastlanmıştır. Günümüzde internet erişimi, veri sistemleri gibi konular bilhassa eğitim kurumlarında en öncelikli alanlar olmalı, kamu alım sistemi ile ilişkili olmasa dahi kaynak ayrılarak söz konusu sorunlar çözümlenmelidir.

Değerlendirme Sürecine İlişkin Bulgular

İkinci grup bulgular, ihale saatiyle sözleşme imzalanana kadarki sürece ait bulgulardır. Süreç, tekliflerin alınması ve açılmasıyla başlayıp, tekliflerin değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması gibi süreçlerle devam etmekte ve ihaleye ilişkin sözleşmenin imzalanmasıyla son bulmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Tekliflerin Değerlendirilmesi başlıklı dördüncü bölümü, bu süreçte yapılan işlemlere ilişkin konuları düzenlemektedir. Süreçte ağırlıklı olarak ihale komisyonu görev almaktadır. Kanun’un 6. maddesinde düzenlenen ihale komisyonunun konunun uzmanlarından müteşekkil olması ile görev ve sorumluluklarının mevzuat tarafından net bir şekilde belirlenmesi nedeniyle bu süreçte diğer süreçlere kıyasla daha az sorun yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle Sayıştay denetimlerinde de bu sürece ait bulgular daha az sayıda olmaktadır.

Değerlendirme sürecine ait bulgulara örnek verilecek olursa; Adalet Bakanlığı tarafından yapılan bazı ihalelerde, vergi ve sosyal güvenlik prim borcu sorgulamasının son başvuru ve/veya ihale tarihi itibarıyla yapılmadığı tespit edilmiştir. Kanun’un 10. maddesinin dördüncü fıkrasında; kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu olan isteklilerin ihale dışı bırakılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle sorgulamanın yapılması kamu alacağının güvence altına alınması açısından da gereklidir.

Ayrıca tüm denetim raporları incelendiğinde, ülkemizde alım sürecinde en sık hata yapılan konulardan birinin teminat mektupları olduğu görülecektir. Geçici ya da kesin teminat mektuplarının; şekil şartlarının uygunluğu, miktarlarının ya da sürelerinin hesaplanması, muhasebeleştirilmesi ve saklanması gibi pek çok sorun denetim raporlarında belirtilmiştir. Değerlendirme aşamasında geçici teminat mektuplarıyla ilgili oluşabilecek sorunların çözümünde, Kanun’un 6. maddesinde düzenlenen ihale komisyonunun mali işlerden sorumlu üyesinin rolü önemli olmaktadır. Konuyla ilgili bulgular ve spesifik örnekler sonraki başlıkta verilecektir.

Sözleşme Süreci ve Sonraki Süreçle İlgili Bulgular

Üçüncü grupta toplanan denetim bulguları, kamu alımlarının sözleşme imzalanması ve sonrası süreçlerini kapsamaktadır. Bu gruptaki bulgularda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yanında 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Ka-

nunu da süreçte belirleyicidir. Bu aşamada ortaya çıkan sorunların bazıları, ilk grup bulgulara bahsedilen hazırlık aşamasındaki eksikliklerden, bir kısmı ise sürecin mevzuata aykırı biçimde yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Elde edilen bulgular incelendiğinde, sorunların bazıları ödeme aşamasını doğrudan ilgilendirdiği için kaynakların etkin harcanmaması sonucunu doğurmakta, bazıları ise başta mali saydamlık olmak üzere ihale temel ilkelerine zarar verici nitelikte işlemlerden oluşmaktadır.

İhalelerin sözleşme ve sonrası aşamalarında sık rastlanan bulgulardan biri teminatlarla ilişkilidir. Bu aşamada yaşanan sorunlarla ilgili olarak Adalet Bakanlığı denetimlerinde tespit edilen Sayıştay bulguları örnek gösterilebilir. Tespitlerden ilki; “gelir kaydedilen teminatlardan güncelleme işlemi yapılmayanların mevcut olması” şeklindedir. Bu noktada taahhüdünü tam olarak yerine getirmeyen yüklenicilerin sözleşmelerinin feshedildiği ve teminatlarının irat kaydedildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu işlemler yapılırken güncelleme işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Örnek gösterilebilecek ikinci tespit ise; “ihale kapsamında alınan teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmemesi, muhasebe kayıtlarına alınmaması” şeklindedir. Buna göre Kanun’da açık biçimde teminatlarla ilgili olarak yapılan düzenlemeye riayet edilmediği, hem ihale mevzuatına hem de muhasebe ve raporlama sistemine aykırı işlemlerin tesis edildiği anlaşılmaktadır. Üçüncü örnek ise; “bazı fiyat farkı ödemelerinden ek kesin teminat alınmaması”dır. Burada yapılan işlemle, idareyi ihale sürecinde mevzuat ve sözleşme dışı işlemlerden koruyan kesin teminat miktarının doğru belirlenmediğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca “bazı” ifadesi ile de eşit muamele ilkesinin zedelenme ihtimalinin ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Benzer şekilde, Sağlık Bakanlığı denetimlerinde de “*sözleşmesinde garanti koşulu öngörülen mal alımları için alınan kesin teminatların garanti süresinin tamamını kapsamaması*” ifadesi yer almaktadır. Kesin teminat süresinin garanti süresine göre ayarlanması, garanti için geçerli süreyi de kapsamaması gerektiğinden yapılan işlem hatalı olmuştur.

Sayıştay denetim raporları incelendiğinde, pek çok idarede teminat mektupları ile ilgili bulgulara rastlanmaktadır. Geçici ve kesin teminatların alınması, değerlendirilmesi, saklanması, iade edilmesi gibi süreçlerin karmaşık olması, teminat mektuplarının takip edilmesini zorlaştırmaktadır. Sorunun çözümlenmesi için açıklayıcı bilgi notları hazırlanabilir, online eğitimler verilebilir ya da teminat mektuplarını takip etmek için kolay kullanılan bir yazılım geliştirilmesi gibi tedbirler alınabilir.

Denetimlerde yer alan bulgulardan biri de Elektronik Kamu Alımları Platformu’nun (EKAP) eksik kullanımıyla ilgilidir. İhale ile ilgili temel bilgiler, temel ihale ilkelerinden özellikle saydamlık ve kamuoyu denetimini sağlamak için EKAP üzerinden kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Burada yaşanan bir sorun, temel ihale ilkelerinin zarar görmesi anlamına gelmektedir. Sayıştay denetimlerinde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından yapılan ihaleler-

de, ihale sonuç formlarının EKAP üzerinden gönderilmediği tespit edilmiştir. Nispeten yeni bir ihale uygulaması olan EKAP, idarelere ve isteklilere pek çok kolaylık sağlamakta olup yaşanan sorunlar alınacak tedbirlerle zamanla azaltılmalı ve bu aracın daha etkin kullanılması sağlanmalıdır.

Doğrudan Temin ile İlgili Bulgular

Bu başlık altında incelenen bulgular; Sayıştay denetimleri sonucu elde edilen birden çok süreci ilgilendiren bulgular ve son yıllarda kamu alımlarında en sık görülen sorunlardan biri olan doğrudan temin ile ilgili bulgulardan oluşmaktadır. Pek çok idarenin temel ihale ilkelerine en uygun yöntem olan açık ihale usulü yerine (Kanunda belirtilen şartlar oluşmasa dahi) doğrudan temin yöntemiyle kamusal ihtiyaçları gidermeyi tercih ettikleri bilinmektedir. Ancak idareler, bu yöntemin uygulanmasıyla ilgili pek çok konuda hatalar yapmakta, bu durum da Sayıştay'ın denetimleri sonucu oluşturulan raporlarda yer almaktadır.

Öncelikle doğrudan temin usulü 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesinde düzenlenmiştir. Bu usulün kullanılabileceği haller 10 madde halinde sıralanmış; şartların sağlanması halinde, bu usulde ihale komisyonu kurma zorunluluğu olmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilen kişi ya da kişiler tarafından ihtiyaçların piyasadan fiyat araştırması yapılarak doğrudan alınması olanağı tanınmıştır. Ancak denetimler sonucunda ondan fazla bakanlık tarafından yapılan alımlarda doğrudan teminle ilgili önemli hatalar yapıldığı ortaya konmuştur. Bazı tespitlerin önceki yıllara ait raporlarda da olduğu halde düzeltilmediği de raporlar incelendiğinde ortaya çıkan sorunlardan biri olarak dikkat çekmektedir. Doğrudan temin usulü ile ilgili yaşanan sorunlar, sık karşılaşılan bulgular üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır.

Sayıştay'ın, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı denetimleri neticesinde hazırlanan raporda “doğrudan temin suretiyle yapılan alımların usulüne uygun yapılmadığı” başlığı yer almaktadır. Bulgunun açıklamasından doğrudan teminle ilgili genel bir uygulama sorunu olduğu anlaşılmaktadır. Yasaklılık sorgusunun yapılmadığı, işin tarifinin yapılmadığı, EKAP üzerinden kayıt oluşturulmadı, gerektiği halde sözleşme imzalanmadığı gibi unsurlar sayılmış ve doğrudan temin usulüyle yapılan alımların Kanuna uygun şekilde gerçekleştirilmediğine yer verilmiştir. Benzer şekilde; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan alımlarda da doğrudan teminle ilgili pek çok unsurun doğru yapılmadığı raporda yer almıştır. Raporda alımların kısımlara bölündüğü, parasal limitlere uyulmadığı, yasaklılık kontrollerinin yapılmadığı gibi pek çok bulgu bir arada sunulmuştur. Bahse konu idarelerde genel olarak, doğrudan temine yönelik işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılmadığı denetim bulgularından anlaşılmaktadır. Bazı kamu idarelerinin denetim raporlarında ise, doğrudan teminle ilgili daha spesifik bulgular yer almaktadır.

Örneğin; Diyanet İşleri Başkanlığı denetimlerinde “tamamlanması belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin alımlarında sözleşme yapılmadığı” bulgusu denetim raporlarında yer almıştır. Yapılacak sözleşmeler kuşkusuz tarafların haklarını güvence altına alacak, ihale sürecinin kanunda belirtildiği şekilde işlemlerini sağlayacaktır. Bu nedenle, mevzuatta belirtildiği gibi doğrudan temin alımlarında da gerekli hallerde sözleşmelerin yapılması gereklidir.

Benzer şekilde, doğrudan temin alımlarında tüm süreç yerine bazı işlemlerin hatalı yapıldığına dair denetim bulguları, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Devlet Arşivleri Başkanlığı denetim raporlarında da görülmektedir. Bu idarelerin denetim raporlarında, yasaklılık kontrollerinin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılmadığı belirtilmiştir. İhale sürecinin düzenini korumak için yasaklılık yaptırımını önemli bir caydırıcı araçtır. Yasaklılık yaptırımı, sonraki tarihlerde yapılacak ihalelerin de sağlıklı bir şekilde yapılmasının güvencesi olacaktır (Kaya, 2006: 154). İhale düzeninin sağlanmasını sağlayan yasaklılık sorgulamasının, belirtilen nedenlerle doğrudan temin alımlarında da mevzuata uygun şekilde yapılması gereklidir.

Denetim raporlarında doğrudan teminle ilgili yer alan diğer bir bulgu, alımların EKAP üzerine kaydedilmemesidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ile Devlet Arşivleri Başkanlığı denetim raporlarında görülen bu durum temel ihale ilkelerinden başta şeffaflığa ve kamuoyu denetimine zarar vermektedir. Nispeten yeni sayılabilecek doğrudan temin alımlarını EKAP’a kaydedilmesi uygulamasının, zaman içinde yapılacak bilgilendirmelerle ve denetim bulguları neticesinde düzenli hale geleceği değerlendirilmektedir.

Ancak bazı bulguların incelendiğinde daha ciddi sorunlara yol açabilme potansiyeli taşıdıkları düşünülmektedir. Bu bulgular üç başlıkta toplanabilir:

i. Doğrudan temin alımlarında parasal sınırlara uyulmaması: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı denetimlerinde, her iki bakanlığın da Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen alımlarda doğrudan temin parasal sınırlarına uyulmadığı tespit edilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin alımlarının şartları belirtilmiştir. İlgili maddenin (d) bendi, bulguda belirtilen parasal sınırları düzenlemekte olup ikili bir ayrıma gidilmiştir. Alımı yapan idarelerin büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunması halinde belirlenen tutar (2021 yılı için 121.405 TL), bu sınırlarda bulunmayan idareler için belirlenen tutardan (2021 yılı için 40.443 TL) yüksektir.

Doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlardan önce yapılacak maliyetin belirlenmesi ile ilgili çalışmalar, alım usulünü belirleyecektir. Yapılan fiyat araştırması neticesinde elde edilecek tutarın, yukarıda belirtilen parasal limitleri aşması halinde alım, ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmelidir.

Alımın temel usullerle yapılması; komisyon kurulması, teminat alınması ve ihale ilanı gibi nedenlerle alım sürecini uzattığı için bazı idarelerce tercih edilmemektedir ve alımın doğrudan temin yöntemiyle yapılması yoluna gidilmektedir. Ancak bu durum temel alım usullerinden uzaklaşılmasına ve dolayısıyla alımın temel ihale ilkeleri çerçevesinde yapılamaması riski doğurmasına neden olmaktadır. Doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda parasal sınırlara uyulması, alımın kanuna ve temel ihale ilkelerine uygun şekilde yapılabilmesi için oldukça önemlidir.

ii. Alımların kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesi: Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı denetimlerinde tespit edilen bulgulara göre, bazı alımlarda temel ihale usulleri yerine, alımların kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alımların yapıldığı anlaşılmaktadır. Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, "*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*" Daha önce de belirtildiği gibi, temel ihale ilkelerini birlikte gerçekleştirebilmenin yolu, alımları mümkün mertebe açık ihale usulü ile yapmaktan geçmektedir. Bu nedenle Kanun, temel ihale usulü olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünü belirtmiştir. Yani temel usullerden uzaklaştıkça temel ilkelerden de uzaklaşma olasılığı artmaktadır. Ancak bazı idareler, alımlarını temel usullerle yapmak yerine kısımlara bölerek eşik değerinin altında kalmayı ve böylelikle doğrudan temin yöntemiyle alımlarını gerçekleştirmeyi tercih etmektedirler. Fakat idareler böyle yaparak Kanun'a açıkça aykırı işlem yapmakta ve başta rekabet, saydamlık ilkeleri olmak üzere temel ihale ilkelerini çiğnemektedirler. Pek çok idarede yaygın olarak görülen doğrudan teminle ilgili söz konusu sorunların önlenmesi için, başta denetim raporlarının detaylı incelenmesi olmak üzere, tedbirlerin alınması gerektiği açıktır.

iii. Pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemi ile yapılan harcamaların, idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin yüzde 10'unu aşması: Kanun'un beşinci kısmında yer alan, "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62. maddesinin (1) bende "*Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" şeklindedir. Kanun'un bu hükmü, temel usuller dışındaki yöntemler olan pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımları sınırlamaktadır. Zaruri hallerde bu yöntemlerin tercih edilebilmesi de Kamu İhale Kurulu'nun onayına bağlanmıştır. Gençlik ve Spor Bakanlığı denetimlerinde, Kamu İhale Kurulu görüşü alınmadan %10'luk sınırın aşıldığı yönünde bulguya rastlanmıştır. Alımlarla ilgili dosyalar hazırlanırken, ön çalışma esnasında ödeneklerin kontrolü aşamasında %10'luk sınırın kontrol edilmesi sorunun çözümüne yardımcı olabilecektir.

5. Sonuç ve Öneriler

Kamu harcamalarını modern kamu mali yönetim ilkeleri çerçevesinde yapabilmeyen en uygun yolu genel anlamıyla ihalelerdir. Alımlarda, kamu ihale mevzuatımızda da yer alan temel ihale ilkelerine uyulduğunda, kamu kaynakları verimli, etkin ve tutumlu harcanabilecektir. Harcamaların söz konusu ilkelere ve mevzuata uygun şekilde yapılıp yapılmadığı ise, anayasal bir kurum olan ve köklü bir geçmişe sahip Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bütçe hakkının kullanımında en önemli görevlerden biri olan denetim fonksiyonunun yerine getirilme yetkisine sahip olan Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmakta ve denetim raporlarını kamuoyu ile de paylaşmaktadır. Yapılan denetimler başta hesap verebilirlik ve mali saydamlık olmak üzere kamu mali yönetimine pek çok bakımdan katkı sağlamaktadır.

Çalışmada; Sayıştay tarafından, tam kamusal mal niteliğinde hizmet sunan genel bütçe kapsamındaki idarelerin denetimi sonucunda hazırlanan denetim raporlarında, kamu alımları ile ilgili denetim bulguları sınıflandırılarak değerlendirilmiştir. Bu yöntem, çok sayıda raporda yer alan karmaşık bulguların tasnif edilerek daha kolay anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu amaçla, kamu alımlarına ilişkin denetim bulguları dört gruba ayrılmıştır. İlk grup bulgular kamu alımı öncesi hazırlık sürecine ilişkin bulgular olup alım sürecinin doğru işlenmesi için yapılan ön çalışmalarla ilgilidir. İlk grup bulgularda görülen en temel sorun, yeterli çalışma yapılmadığı için alım usulünün doğru belirlenememesi ve temel ihale usullerinden uzaklaşılması olduğu, bu durumun da temel ihale ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ortaya konmuştur. İkinci grup bulgular teklif değerlendirme sürecine yönelik daha teknik ve nadir görülen bulgulardan oluşmaktadır. Bulgular incelendiğinde söz konusu sürecin idareler tarafından oldukça iyi yönetildiği değerlendirilmektedir. Bu sürece yönelik alından tedbirlerin etkinliği, kamu alımlarında sorun yaşanan diğer alanlar için yol gösterici niteliktedir. Üçüncü grup, ihale sonucu imzalanan sözleşme ve sonrası sürece ait bulgulardan oluşmaktadır. Bu alanla ilgili görülen temel sorun teminatların yönetilmesine ilişkindir. İdareler tarafından yapılan hataların önlenmesine yönelik olarak teminatların takibi için bir yazılım kullanılmasının, iş yükünün arttırılmadan sorunların azaltılması adına yardımcı olabileceği değerlendirilmektedir. Dördüncü grup bulgular ise tüm kamu idarelerinde olduğu gibi en sık görülen hatalardan biri olan doğrudan temin yönteminin yanlış kullanımlarıyla ilişkilidir. Kamu ihale mevzuatında doğrudan temin yönteminin hangi koşullarda ve nasıl uygulanacağı ile ilgili çok sayıda düzenleme olmasına rağmen idarelerin bu alanda çok sık hata yaptığı gözlenmektedir. Doğrudan temin yöntemiyle ilgili uygulanması gereken parasal sınırlara riayet edilmediği, alımın kısımlara bölündüğü ve idarelerce ödenek aşımına gidildiği, bulgulardan anlaşılan yaygın hatalardandır. Hataların bu kadar yaygın olması, alım sürecinde çalışan memurların ve kamu idarecilerinin, bilhassa doğrudan temin yöntemiyle ilgili bilgi eksikliğinin olduğu-

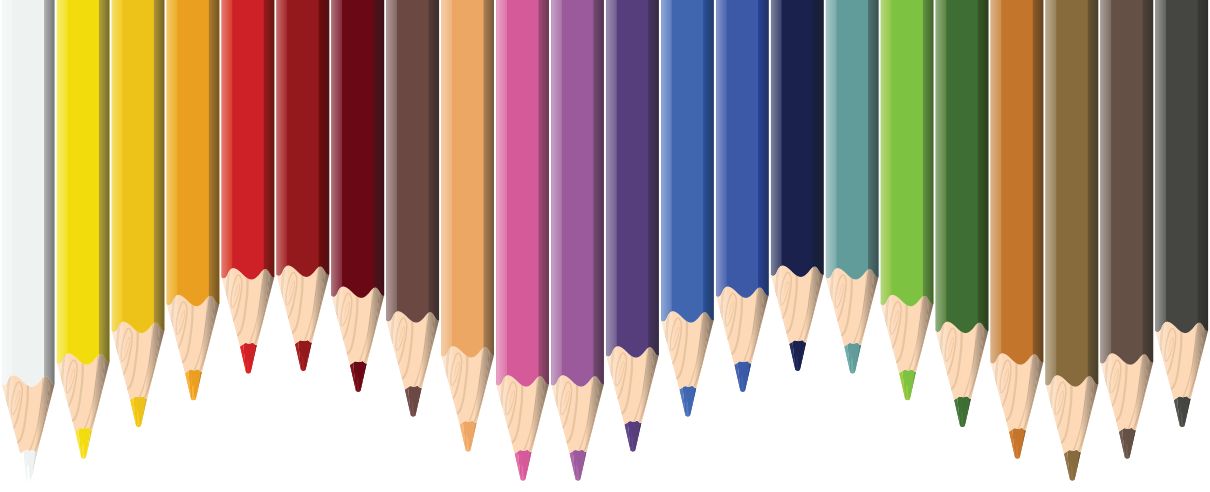
nu göstermektedir. Alım sürecinde çalışan kamu personeline doğrudan temin yöntemiyle ilgili eğitimler verilmesi, sadeleştirilmiş ve bilgilendirici bilgi notları dağıtılması, online ortamda videoların ve sunumların paylaşılması gibi tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir. Sayıştay denetimlerinde sürekli yer alan bu türden bulguların yeterli caydırıcılığının olmayışı da sorunun devam etmesinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Özel durumlarda kullanılması gereken doğrudan temin yönteminin yaygınlaşmaması adına yukarıda sayılanlar ve benzeri gerekli tedbirlerin alınması önemlidir.

Kamu mali yönetiminin doğru işlemesi için Sayıştay'ın yaptığı kapsamlı denetimler oldukça faydalıdır. Yapılan denetimler sonucu oluşturulan raporlar, hem idarelere hem de kamuoyuna yol gösterici niteliktedir. Raporlarda yer alan kamu alımlarına ilişkin bulgular da bu özelliklere sahip olup ihale sürecinin iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu nedenle Sayıştay tarafından oluşturulan tüm denetim raporlarının saydamlık ilkesi gereği kamuoyuyla paylaşılması gerekmektedir. Denetim raporlarında yer alan bulguların takibinin idareciler, sivil toplum kuruluşları ve kamuoyu tarafından titizlikle yapılması, kamu mali yönetiminde yaşanan sorunların giderilerek sistemin iyileştirilmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kaynakça

- Bayar, D. (2008). Mali Denetim Nedir. *Maliye Dergisi*, Sayı 155, 1-10.
- BM-UN (2011), Birleşmiş Milletler, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N11/471/36/PDF/N1147136.pdf?OpenElement> (Erişim Tarihi, 10.09.2023).
- Coşkun, A. (1997). Performans Denetimi Özet El Kitabı. T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Dünya Bankası (2018). <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/05/16/why-modern-fair-and-open-public-procurement-systems-matter-for-developing-countries>. (Erişim Tarihi, 16.09.2023).
- Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler: 12-23, <http://www.kimakademi.com.tr/pdf/kamu-ihale-2.pdf> (Erişim Tarihi, 15.09.2023).
- Gurria, A. (2016). Public procurement for sustainable and inclusive growth: Enabling reform through evidence and peer reviews. https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.Pdf. (Erişim Tarihi, 16.09.2023).
- INTOSAI (2020). ISSAI 200 Financial Audit Principles. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/openaccess/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_en_2020.pdf. (Erişim Tarihi, 29.09.2023).
- Işık, S. (2021). Kamu İhalelerinde Temel İlkeler. (ed. Selçuk İpek ve Cüneyt Kılıç) *Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*. Bursa: Ekin Yayınevi, 291-300.
- Işık, S. ve Engin, R. (2022). Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimlerinde Ulaştığı Kamu Alımlarına İlişkin Bulguların Değerlendirilmesi. *Denetim*, Sayı 25, 160-178. <https://dergipark.org.tr/pub/denetisim/issue/71594/1107658>
- Kaya, C. (2006). İhale Hukukunda Çalışma Hürriyetinin Sınırlanması: İhalelere Katılmaktan Yasaklanma. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, 153-184.
- Kıral, B. (2020). Nitel Bir Veri Analizi Yöntemi Olarak Doküman Analizi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 15, 170-189.
- KİK, Kamu İhale Kurumu (2023). Kamu Alımları İzleme Raporu 2022, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2022_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf (Erişim Tarihi, 16.09.2023).
- Kubalı, D. (1998). Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar. Sayıştay Başkanlığı Yayını.
- Mutluer, K., Önder, E. ve Kesin, A. (2005). Bütçe Hukuku. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Mutluer, K., Önder, E. ve Coşkun, A. (2015). Sayıştay Hukuku. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Sak, R., Sak, İ. T. Ş., Şendil, Ç. Ö. ve Nas, E. (2021). Bir Araştırma Yöntemi Olarak Doküman Analizi. *Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 227-250.
- SBB (2023), Orta Vadeli Program (2024-2026). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf, (Erişim Tarihi, 16.09.2023).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/111-bilisim-sistemleri-denetimi> (Erişim Tarihi, 20.09.2023).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/73-konu-denetimi> (Erişim Tarihi, 20.09.2023).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/6-genel-butce-kapsamindaki-kamu-idareleri> (Erişim Tarihi, 01.09.2023).
- Üstün, Ü. S. ve Hande, S. Ç. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 2, 111-147. <https://doi.org/10.15337/suhfd.445839>



Bölüm 5

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMLERDE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ¹

Deniz ABUKAN²

1 Çalışma yazarın Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) bölümünde, Prof. Dr. Serdal Bahçe danışmanlığında yürüttüğü ve 2009 yılında tamamladığı KİT'lerin kurulma nedenleri, tarihsel analizi başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

2 Dr. Öğr. Üyesi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, denizabukan@ahievran.edu.tr, Orcid: 0000 0001 9387 1873

1. GİRİŞ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Türkiye'nin ekonomik kalkınma hareketine önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle sanayi sektörünün gelişiminde KİT'ler önemli bir rol oynamıştır. KİT'ler, planlı sanayileşme hareketinin başlatıldığı 1930'lu ve bu sanayileşme hareketinin ikinci halkasını oluşturan 1960'lı yıllarda ekonomi politikalarının temel yürütücülerinden olmuşlardır. 1930'lu yılların dışı olabildiğince kapalı ve uluslararası ihtisaslaşma anlayışına karşı olunan ortamında ithal ikameci sanayileşme sürecinin ilk aşaması olan temel tüketim mallarının yerli üretimi, 1960'lı yılların dışı bağımlı ve karma ekonomi koşullarında ikinci aşaması olan ara malları üretiminin KİT'ler eliyle gerçekleştirildiği söylenebilir.

Bu çalışmada, Türkiye'de planlı dönemlerin en önemli kamu iktisadi politika araçlarından olan KİT'lerin kuruluş nedenlerinin hangi içsel ve dışsal faktörlere dayandığı tartışılmaktadır. Tartışma, planlı dönemler çerçevesinde 1930'lu ve 1960'lı yıllar olmak üzere iki ayrı bölümde yürütülmüştür. Bu iki bölümde KİT'leri doğuran tarihsel süreç, siyasi ve ekonomik bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Böylece KİT'lerin hangi siyasi, ekonomik ve konjonktürel nedenlerle kurulduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölümlere geçmeden, devletin ekonomiye müdahalesinin önemli araçlarından olan kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin kısa bir kavramsal çerçeve sunulacaktır.

2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu girişimlerini genel olarak, mal ve hizmet üreten ve bunları bizzat kendi pazarlayan devlet mülkiyetindeki birimler olarak tanımlayabiliriz (Newbery, 1992: 1; Rees, 1984: 1). Bu birimler pazarlanamayan altyapı, savunma, adalet gibi alanlardan farklı olarak doğrudan piyasa sürecinin içinde yer alırlar (Newberry, 1992: 1). Kamu girişimleri diğer herhangi bir firma ile benzer özellikler göstermekle beraber Rees'in (1984: 1) belirttiği gibi kamu mülkiyetinde oldukları ve bu yüzden yönetimleri hükümet kurumları tarafından belirlendiği için direkt politik etkilere açıktırlar.

KİT'lerin kurulma nedenleri ve kapitalist ekonomilerdeki işlevleri çeşitli düşünsel akımlar içerisinde açıklanmaya çalışılmıştır. 19. yüzyılın sonlarından itibaren ana akım iktisadi yaklaşım olan neoklasik okul, sorunsal işletme bazında ele alarak genel denge ve Pareto optimumu kavramları ile açıklamaya çalışmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970'lerin ortalarına kadar popüler olan Keynesyen yaklaşım ise KİT'lerin ortaya çıkışını tarihsel olarak ele almış ve makro hedeflere ulaşmada bu kuruluşların işlevlerini açıklamaya çalışmıştır (Sönmez, 1993: 178-179).

Neo-klasik yaklaşım teorik olarak devlet müdahalesine ve kamu işletmeciliğine karşı çıksa da dengeli rekabet ile Pareto optimumu arasındaki kopuklukları gidermede bu yollara başvurmayı çare olarak görmektedir. Bu

doğrultuda Neo-klasik yaklaşımda KİT'lerin kurulması iki durum itibariyle söz konusu olmaktadır. İlk olarak ölçüğe göre artan verimliliğin sağlandığı faaliyet kollarında, ikinci olarak ise salt kamusal mal ve hizmetler ile erdemli mal ve hizmetlerin sağlanmasında (merit goods) kamu teşebbüslerinin kurulabilmektedir (Sönmez, 1993: 181-182).

Keynesyen yaklaşım devlete yüklediği işlevler bakımından Neo-klasik yaklaşımdan ayrılmaktadır. Devletin makro ekonomik işlevleri ekonominin regülasyonu çerçevesinde belirlenmektedir ve bu doğrultuda konjonktürel dalgalanmaların giderilmesi ve tam istihdama ulaşılması kamunun müdahale alanlarını oluşturmaktadır (Sönmez, 1993: 182). Keynesyen yaklaşımda devletin üstlendiği işlevler kamusal bir nitelik kazanmaktadır. Böylece planlama ile kamu girişimciliği aynı paydada buluşmaktadır. Planlama ışığında yürütülecek olan kamu girişimciliği şu görevleri üstlenmektedir: Sosyal politikalara bağlı olarak özel tekellerin ekonomik ve sosyal güçlerini kırmak; genel yarar sağlayan ürünleri bedelsiz ya da düşük bedelle topluma sunmak; özel mal ve hizmet üreten kamu işletmeleri aracılığıyla düşük gelir gruplarına gelir aktarmak; konjonktürel dalgalanmaların giderilmesi amacıyla kamu fiyat ve ücret politikalarıyla müdahalelerde bulunmak; büyüme ve kalkınmayı sağlamak amacıyla gerektiğinde kısa vadede kar maksimizasyonu sağlamayacak alanlarda da yatırımlar gerçekleştirmek (Sönmez, 1993: 183-184).

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler siyasi ve ekonomik yapılarıyla gelişmiş kapitalist merkezlerden ayrılmaktadır. Bu ülkelerde kamu müdahaleleri farklı durumlarda söz konusu olabilmektedir. Bu durumları ana hatları ile şöyle sıralayabiliriz: Mal ve hizmet sağlamak üzere kamu girişimlerinin kurulması; endüstriyel lisanslama ve fiyat kontrolü gibi doğrudan idari kontroller yapılması; piyasa mekanizması içerisinde işlev gören ve doğrudan sanayi kapasitesinin oluşturulmasına ilişkin politikalar oluşturulması; dış ticaret ya da fiyat mekanizması yoluyla etki yaratan kararlar alınması ve ekonomik büyümenin daha hızlı sağlanması amacıyla ekonomik planlamanın yapılmasıdır. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde planlama daha çok ekonomide yol gösterici olarak uygulanmış ve ne kadar yoğun devlet müdahalesi olsa da ekonomik kararlar piyasa mekanizması sürecinde verilmiştir (Nixon, 1981: 58-60). Çünkü Merhav'ın (1969: 138) belirttiği gibi ekonomik sistem içinde kamu sektörünün kantitatif (sayısal) ağırlığı önemli değildir. Önemli olan sermaye birikimine kimin önderlik ettiği'dir.¹

Chang (2003: 206-208) az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulma nedenlerini şu şekilde sıralamaktadır: Bu ülkelerin eksik ve gelişmemiş sermaye piyasalarında ülkenin dinamik bir karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu ve gereken yatırım ölçüğünün çok bü-

1 Son dönemlerde planlama sürecinde merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlerin de yetki ve sorumluluklarının genişletilerek katkıda bulunmaları üzerine yazın giderek genişlemektedir. Türkiye üzerine bir örnek için bkz. Akın, 2022.

yük olduğu alanlara yönelmek; geniş altyapı hizmetlerini (elektrik, ulaşım, telekomünikasyon) sunmak; çeşitli sektörlerde özel yatırımların özendirilmesini sağlamak ve bölüşüm hedeflerine ulaşmada kamu girişimleri fiyatlama politikasını kullanmak. Ayrıca yabancı girişimlerin hâkim olduğu gelişmekte olan bir ekonomide, bu durum yerel teknolojik kapasitenin birikimini engelliyorsa, bu ekonomide kamu girişimlerinin ya da kamu-yabancı ortak girişimlerinin kurulması etkin bir alternatif olabilmektedir.

3. TÜRKİYE’DE 1930’LU YILLAR, KİT’LERİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında, liberal bir politika anlayışı ile ekonomik gelişmenin özel kesim eliyle sağlanacağı görüşü hâkimdir.² Ekonomik gelişmenin yegâne yolu olarak görülen sanayileşme hareketi, Derin’in (1940: 80) ifade ettiği gibi *devletin himaye ve teşviki ile ferdi inisiyatifin hamlesi olarak vasıflanmıştır*. Fakat 1920’lerin özel sermayeyi koruyan ve teşvik eden ekonomi çizgisi, içinde bulunulan koşullar içerisinde Cumhuriyet yönetiminin beklediği sanayileşme atılımını gerçekleştirememiştir.

1929’dan itibaren ortaya çıkan iç ve dış gelişmeler ülkeyi ekonomik buhrana sürüklemiş, bunun sonucu olarak devletin ekonomiye olan müdahaleleri artmıştır. Buhranın ilk etkilerini önlemeye yönelik olan bu müdahalelere rağmen, 1931 yılına gelindiğinde ekonomik buhran iyiden iyiye derinleşmiştir. Bu süreçte gerçekleştirilen Serbest Fırka deneyi ve Gazi Mustafa Kemal’in yurt gezisi, halkın ekonomik anlamda çok zor durumda olduğunu gözler önüne sermiştir. Sonuç olarak ekonomik kalkınma hareketinin devletçi sanayileşme politikası ile başlatılması kararına varılmıştır.

3.1. Devletçi Dönem Politikaları

Devletçilik Mayıs 1931 kurultayında Cumhuriyet Halk Fırkasının programına partinin altı temel ilkesinden biri olarak girmiş ve 1932 yılından itibaren artan devlet müdahaleleriyle iktisat politikasında etkili olmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın başlamasına kadar geçen süreçte devletçi iktisat politikasının yürütülmesi iki şekilde sürdürülmüştür. Bunlardan *birincisi devlet işletmeciliği, ikincisi ise iktisadi hayatın çeşitli araç ve mekanizmalarla düzenlenmesidir* (Boratav, 2006a: 139-140)

Sınaî kalkınmayı sağlayacak olan devletçi politikanın planlı bir model olması gerektiği, 1932 yılı içerisinde genel bir görüş halini almıştır. Bunun fikrin oluşmasında Sovyetler Birliği’nin planlama başarısı ve ekonomik buhranın etkisiyle en kapitalist ülkelerin bile planlı devlet müdahaleciliğini yürütmesi etkili olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 135). Devlet yatırımlarıyla gerçekleştire-

2 Buradaki liberal sözcüğü, daha çok ‘özel sermayenin desteklenmesi’ manasında kullanılıyor. Yaygın olarak liberalizmden anlaşıldığı gibi, ‘devletin ekonomiye müdahalesinin en asgari düzeye getirilmesi’ manasında kullanırsak, sözcüğe dönemin uygulamalarıyla çelişen bir anlam yüklemiş oluruz (Boratav, 1977: 42), (Zürcher, 2004: 284).

rilecek olan planlı sanayileşmenin finansmanının, ekonomik buhranla birlikte iyice daralan devlet bütçesinden yapılması zor gözüküyordu. Dış finansmana yönelen Türkiye, ilk olarak Amerika ve Fransa’da yatırımcı sermaye ve kredi aramış fakat bu girişimlerden bir sonuç elde edememiştir (Tezel, 1977: 215). Bu ortamda gerçekleştirilen Sovyetler Birliği ve İtalya gezileri hem politika seçenekleri sunması hem de sağladığı kredi vaatleriyle plan girişimlerinin başlaması yolunda önemli adımlar olmuşlardır (Tekeli ve İlkin, 1982: 136).

İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan ile Sanayi Umum Müdürü A. Şerif Önay öncülüğünde bir kadro ilk plan girişimlerini başlatmıştır. Sovyetler Birliği ve İtalya’da kredi anlaşmaları yapılmasıyla bu çalışmalara hız verilmiş ve üç senelik bir sanayi planı hazırlanması öngörülmüştür. İthal ikamesine dayanan planda, başta pamuklu tekstil olmak üzere; şeker, demir, kimya sanayi, ziraat makineleri, keten, kendir vb. metaların üretimi planlanmıştır. Temmuz ayından sonra İktisat Vekâletine karşı yoğunlaşan eleştiriler nedeniyle, Sovyet uzmanların ziyareti öncesinde bitirilmesi düşünülen plan tamamlanamamıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 148, 149).

Devlet yatırımcılığı ve girişimciliğini esas alan 1932’nin sanayileşme modelinde, işletmecilik ve bankacılık işlerinin birbirinden ayrılması gerekli görülmüştür. Bu yüzden mevcut Sanayi ve Maadin Bankası ile yola devam edilmesi uygun bulunmamıştır. Bu doğrultuda 3 Temmuz 1932 tarih ve 2058 sayılı kanunla Devlet Sanayi Ofisi, 7 Temmuz 1932 tarih ve 2064 sayılı kanunla da Sanayi Kredi Bankası kurulmuştur. Devlet Sanayi Ofisi, sınai işletmelerinin yönetimi ve kuruluşuyla görevlendirilmiştir. Ayrıca devletin iştirak etmiş olduğu kuruluşlarda denetim ve kontrol yetkisi elde etmiştir. Sanayi Kredi Bankası ise sanayileşme hareketine kredi sağlamakla görevlendirilmiştir. Sanayi Kredi Bankası’nın sermayesini oluşturacak kalemlerden biri olan, Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun makine ve hammaddelerin gümrüksüz ithaline olanak veren maddesinin iptali ile sağlanacak gümrük geliri, özel kesim tarafından yoğun bir şekilde eleştirilmiştir. Fakat Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası’nın kuruluşu hiçbir şekilde Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun ilgasını gerektirmemiş, özel kesim bu kanunla elde ettiği hakları kullanmaya devam etmiştir (Yerasimos, 1992: 128).

İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey’in özel kesime aşırı ödün vermeyen ve buhran içinde devlet kesiminde oluşan sermaye birikimini hoş gören tutumu özel kesimi rahatsız etmiştir (Kuruç, 1987: 62). Artan baskıların sonucu Mustafa Şeref Bey’in yerine Celal Bey (Bayar) İktisat Vekilliğine getirilmiştir. Bu sayede özel kesimin kuşkuları giderilmiş, kendisini ekonominin karar alma merkezine yerleşmiş gibi hissetmesi sağlanmıştır (Kuruç, 1987: 65). Bu doğrultuda 1933’ten sonra Türkiye ekonomisini geliştirme çabaları kendi kendine yeterlilik siyasetinin ekseninde ilerlemiştir. Özellikle yılın sonundan itibaren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın etkisiyle devlet müdahaleleri artmaya başlamıştır. Ancak bu gelişme Boratav’ın (2006a: 184) belirttiği gibi, *Celal Ba-*

yar'ın ölçülü ve güvenilir denetimi altında olmuş ve hiçbir zaman sermaye çevrelerini 1932'de olduğu gibi paniğe düşürecek bir nitelik kazanmamıştır.

1932'nin Temmuz ayında, Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası'nın kurulmasıyla oluşturulan sanayi modeli, aynı yılın Eylül ayından itibaren Kuruç'un (1987: 107) deyişle *bitkisel hayata* bırakılmıştır. Bu iki idarenin yerine 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı yasa ile kurulan Sümerbank'la birlikte işletme ve kredi işleri tekrar aynı çatı altında toplanmıştır. Fakat yeni olan şey bu modelle birlikte milli bankalarında (İş Bankası, Ziraat Bankası) sermaye birikimine katılmalarının ve bundan pay almalarının sağlanmasıdır. Yani kurulacak olan devlet sanayine milli bankalarda ortak olabilecekti. Böylece devletçi sermaye birikimi milli bankalar üzerinden yerli özel sermayeye de aktarılabilirdi (Kuruç, 1987: 107-108).

3.2. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları

Sanayileşme hareketini yürütecek olan Sümerbank'ın kuruluşuyla plan hazırlıklarına hız verilmiştir. 1933'ün sonundaki yoğun çalışmalarla sanayi planı hazırlanmış ve Celal Bayar tarafından 8 Ocak 1934'te kamuoyuna sunulmuştur. Plan, bütçe müzakereleri sonunda 17 Nisan 1934'te uygulanmak üzere Sümerbank'a tebliğ edilmiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, 1930 yılında hazırlanan İktisadi Vaziyetimize Dair Rapordan Sovyet heyetinin raporuna kadar bu dönemde çeşitli uzmanlara hazırlanmış çalışmalarla oldukça uzun sürede oluşmuş bir birikimin sonucudur. (İlkin, 1980: 281-282).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı; ithal ikamesine dayalı, iç pazara dönük ve yerli hammaddelerin değerlendirilmesini esas alan bir projeler bütünüdür. Bununla ilgili planda şu ifadeler kullanılmıştır:

Programın tertibinde ve kurulacak sanayiın vüsatını tayinde memleketimizin kendi ihtiyaçları esas ittihaz edilmiştir. Yani beş senelik planımızda da sanayi mamulatımızın ihracı, gayelerimizin dışında bırakılmıştır [...] Ana maddeleri memleketimizde bulunan veya tedarik edilebilecek olan sanayi bu beş senelik programın başlıca vasfıdır [...] Birinci sanayileşme planı bizi umumi ithalatımızın asgari %25-30'undan müstağni bırakmak vazifesini üzerine almış bulunmaktadır (BBYSP, 1933: 12-15, Akt. İnan, 1972).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile özel kesimin üstlenemeyeceği büyük ölçekteki sanai tesislerin devlet eliyle kurulacağı belirlenmiştir. Özel kesim ise devlet kuruluşlarının ürettiği ana girdileri kullanarak yeni sanayi alanları yaratacağı (BBYSP, 1933: 13, Akt. İnan, 1972). Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlıklarına Sovyet kredisinin sağlanmasıyla başlanılsa da sanayileşme programının asıl olarak iç kaynaklarla finanse edilmesi öngörülmüştür. Bunun için öncelikle gümrük resimlerinin ve bir kısım tüketim mallarından alınan vergilerin yükseltilmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca Sanayi Planı'nda öngörülen sanai işletmeler tamamlandığında, ithalatın önemli bir kısmı yerli

üretimle karşılanacağı için elde kalacak olan sermaye yeniden üretimde kullanılabilirdi (Kuruç, 1987: 116).

Birinci Sanayi Planı henüz uygulamadayken üç yıllık bir maden planı hazırlanmış, ayrıca 1936'da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın çalışmaları başlatılmıştır. Birinci Sanayi Planı daha çok ithalat eğilimi yüksek temel tüketim malları üretimine yöneldiği için, uygulama sırasında ara ve yatırım mallarına olan talep artmıştır. Bu noktada ortaya çıkan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile sanayileşmenin bir sonucu olarak artan ithalatı karşılamak için ihracat olanaklarının geliştirilmesi öngörülmüştür. İkinci Sanayi Planı ilkine göre daha kapsamlı ve ayrıntılıdır. Hatta Ölçen'in (1982: 145) deyiimiyle *kurulması düşünülen üretim birimlerinin yer seçiminde kullanılan ölçütler ve kapasitelerinin saptanmasında ele alınan karşılaştırmalı alternatifler göz önüne alındığında, Türkiye'nin daha sonraki kalkınma planlarından bile daha üstün özelliklere sahiptir*. Yer altı servetlerine ulaşılması ve elektrik enerjisi üretimi ayrıca bunların sanayinin kullanımına hazır hale getirilmesi planın başlıca hedefleri olmuştur. Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde oluşturulan kuruluşlardır. Ancak 1939 yılında İkinci Dünya Savaşının patlak vermesi, bu planın rafa kaldırılmasına neden olmuştur.

3.3. 1930'lu Yıllarda Kurulan KİT Örnekleri

3.3.1. Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası

1930'ların başından itibaren çok derin hissedilen ekonomik buhran, ekonomide bir an önce sermaye birikiminin sağlanması zorunluluğunu ortaya koymuştur. Bu birikimi sağlamanın yolu da hızlı bir sanayileşmeden geçiyordu. İstenilen büyük çaplı sanayi ancak devlet eliyle kurulabilirdi ve özel sektör devletin sermaye birikim sürecine uyum sağlamak zorundaydı. Sanayileşme, ilk etapta mevcut olan hammadde kaynaklarının değerlendirilmesi ve bunların ülke pazarlarına ulaştırılması şeklinde başlamalıydı. 1932 yılında düşünülen yeni sanayi modelinin iki özelliği vardır. Birincisi sanayi kurmak ve işletmek ile sanayiye kredi sağlamak işlerinin birbirinden ayrı tutulması gereğidir (Kuruç, 1987: 92). Bununla ilgili olarak dönemin iktisat vekili Mustafa Şeref Bey şöyle demektedir: *Bankalar fabrika işlerini idare ettikleri zaman, bankacılığı ihmal ediyorlar. Fabrikalar, bankaların elinden çıkarak, banka yalnız krediyile iştigal eden (uğraşan) bir hale konacaktır. Bir fabrika muayyen bir işi en az para ile idare etmek gayesini (amacını) takip eder (izler). Bir banka ise, muayyen vadeler içerisinde parasına gelir getirmek cihetini nazarı itibare (yönünü dikkate) alır. Bu suretle, bankacılıkla fabrika işletmek adeta birbirine mütenakız (ters) düşer* (Kuruç, 1987: 92). Bankacılık ile işletmeciliğin iç içe olduğu bir mekanizmanın diğer bir handikabı, bankaların bir müddet sonra sanayii yönetmeye başlamasıdır. Modelin ikinci özelliği, sanayileşme hareketinin devlet eliyle yürütülmesidir. Hızla kalkınmak için gerekli olan büyük

sanayii ancak devlet eliyle kurabilirdi (Kuruç, 1987: 93).

1932'de düşünülen sanayi modeli Temmuz ayında çıkarılan 2058 sayılı Devlet Sanayi Ofisi ve 2064 sayılı Sanayi Kredi Bankası kanunlarıyla uygulamaya konmuştur. Bu modelde iki kuruluş adeta iç içe geçmiş dişliler gibi işleyecekti (Kuruç, 1987: 146). Devlet Sanayi Ofisi, sanayi yatırım ve işletmeciliğini yürütecekti. Devlet Sanayi Ofisi kuruluşları Sanayi Kredi Bankası'na başvurarak kredi alabilecekti. Ayrıca Devlet Sanayi Ofisi tarafından çıkarılan hisse senetlerinin yarısı Sanayi Kredi Bankası'nca çıkarılacak tahvil ve borçlara karşılık gösterilebilecek, bu şekilde de Devlet Sanayi Ofisinin finansmanı büyük ölçüde Sanayi Kredi Bankası'nca sağlanacaktı (Tekeli ve İlkin, 1982: 152). Devlet Sanayi Ofisi Kanunu Meclis görüşmeleri sırasında bir kısım vekil tarafından eleştirilmiştir. Özel kesimin görüşleri yansıtması bakımından önemli olan bu eleştiriler, kamu sektörünün özel sektör aleyhine genişlemesi ile devletin iştirakleri üstünde artan denetimi konularında yoğunlaşmıştır. Devlet sermayesi böyle bir yapıda işletilirken, özel kesime söz ve karar hakkı verilmeyeceğinden kaygı duyulmaktaydı. Ayrıca Sanayi ve Kredi Bankası'nın sanayileşme hareketinin kredi ve finansmanını üstlenmesi, 1920'lerde bu görevi yürütmüş olan milli bankaları (özellikle İş Bankası) oldukça rahatsız etmiştir. Çünkü sanayi modelinin bu şekilde kurulması, milli bankaların sermaye birikimi sürecinin dışında kalması demekti (Kuruç, 1987: 294-304).

3.3.2. Sümerbank

Celal Bayar'ın İktisat vekilliğine gelişi sonrası 3 Haziran 1933 tarihinde ve 2262 sayılı yasa ile kurulan Sümerbank ile yeni bir sanayi modeli başlatılmıştır. Yeni modelle birlikte sanayide işletme ve bankacılık işleri tekrar birleştirilmiştir. Sümerbank yeni modelde sanayi hareketinin merkezi olarak konumlandırılmıştır (Kuruç, 1987: 107). Sümerbank Kanunu ile geliştirilen yeni sanayileşme anlayışı, devlet öncülüğünde gerçekleştirilecek sanayi hareketine, özel kesiminde ortak olması gerektiğini öngörmüştü. Bu şekilde devletçi sanayileşme sürecinde ortaya çıkacak sermaye birikiminden özel kesimde pay alabilecekti. Bu pay aktarım süreci milli bankalar (İş Bankası, Ziraat Bankası) üzerinden gerçekleştirilecekti. Milli bankalar Sümerbank'la birlikte, devlet eliyle kurulacak sanayiye finansman sağlama görevini üstlenmiştir. Böylece milli bankalar, hem devletin kuracağı sanayiye ortak olacak hem de sanayi yönetiminde söz sahibi olabilecekti (Küçük, 1978: 229).

Sümerbank'ın kuruluş sermayesi 20 milyon TL. olup, hükümetin teklifi ve Banka Umumi Heyeti kararı ile bu miktar bir misli arttırılabilecekti. Banka'nın ilk sermayesi Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankasının varlıklarının devralınmasıyla ve devletçe verilecek ödeneklerle oluşturulacaktı. Banka ayrıca tahvilat çıkarma ve istikraz yapmaya da yetkili kılınmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 177).

2262 sayılı kanuna göre Sümerbank'ın görevleri şöyle belirlenmiştir:

- Devlet Sanayi Ofisinden devralacağı fabrikaları işletmek ve özel sanayi kuruluşlarındaki devlet iştiraklerini ticaret kanunu hükümlerine göre idare etmek

- Özel fabrikalar haricinde, devlet sermayesi ile kurulacak bütün sınaî kuruluşların etüt ve projelerini hazırlamak ve bunları uygulamak ve idare etmek

- Kurulmaları veya gelişmeleri memleket için iktisaden verimli olan sanayi işlerine sermayesinin izin verdiği oranda iştirak veya yardım etmek

- Memlekete ve kendi fabrikalarına lüzumlu olan usta ve işçileri yetiştirmek üzere okullar açmak, sanayi mühendis ve uzmanları yetiştirmek üzere yurt içinde ve dışında öğrenci okutmak

- Sanayi kuruluşlarına kredi temin etmek ve bütün bankacılık işlerini yapmak

- Milli Sanayinin gelişme önlemlerini aramak, istediği takdirde İktisat Vekaleti'ne rapor vermek (Derin, 1940: 92-93).

Sümerbank ayrıca, özel sanayi kuruluşlarına kredi vermekle de yükümlü kılınmıştır. Banka'nın likit sermayesinin en az yarısı bu işte kullanılacaktır. Bu şekilde devletçi sermaye birikiminin önemli bir bölümü özel birikime aktarılacaktı (Kuruç, 1987: 149).

Banka iştirak edeceği ya da kredi vereceği sınaî kuruluşlarını belirlerken şu öncelik listesine göre hareket edecekti:

- Ana maddeleri memlekette yetişen ve henüz üretimi tüketimini karşılamayan sanayi;

- Ham ihraç mallarını mamul ve yarı mamul hale sokarak kıymetlendiren ve sürümünü kolaylaştıran sanayi;

- İç piyasada büyük ölçüde tüketilen, hammaddeleri halen Türkiye'de yetişmemekle birlikte, yetiştirilecek sanayi;

- Hammaddeleri yurtiçinde yetişmediği gibi yetişmesi de imkansız olan, ancak üretiminin yurda geniş faydalar sağlayacağı malları imal eden sanayi (Tekeli ve İlkin, 1982: 178).

Sümerbank'ın kuracağı tesisler, 'sermayesi tamamen devlete ait fabrikalar' şeklinde nitelendirilmiştir. Böylece ileride hukuksal olarak şekillenecek bir yapının ilk adımı atılmıştır. Banka devralacağı fabrikaları, kendisine bağlı şirketler haline getirecekti. Şirketlerin hisse senetlerinin yüzde yüzü banka adına yazılı olacak ve hükümetin teklifi ve banka genel kurulunun kararı ile hisse senetleri Türk gerçek ve tüzel kişilere satılabilecekti (Kuruç, 1987: 150, 151).

3.3.3. Etibank

Etibank'ın kurulmasında iki nedenin etkili olduğu göze çarpmaktadır. İlk neden yerli veya yabancı özel sermayelerin maden ve enerji kaynaklarını, kısa süreli spekülâtif karlarına alet etmiş olmalarıdır. Bu durum sanayileşme devresindeki bir ekonomide maden ve enerji kaynaklarının etkin kullanımını engellemekteydi (Boratav, 2006a: 280).

Diğer neden sanayinin hızla geliştikçe yeni gereksinimler ortaya çıkarılmasıdır (Kuruç, 1987: 117). Tüketim mallarının yerli üretimini öngören bir planın bu tür boşlukları doğuracağı açıktır. Nitekim 1934'teki hamleler, yılın sonuna doğru ikinci bir programın gerekliliğini gözler önüne sermiştir. Sanayileşme hamlesinin tüketim malı kollarından başlamasıyla, kısa süre sonra sanayileşmenin hammaddesi olan madencilik ve enerjiye olan ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Sanayileşmenin gelişebilmesi için maden ve enerji kaynakları bulunmalı ve tüketime hazır hale getirilmeliydi (Kuruç, 1987: 118). Bu amaçlarla Etibank, maden işletmeciliği ve elektrik üretim-dağıtımının devlet eliyle yürütülmesi ve ülkenin yer altı kaynaklarının verimli ve bilimsel usuller gözetilerek işletilmesi amacıyla 14.6.1935 tarih ve 2805 sayılı Kanunla kurulmuştur (Sağlam, 1980: 78).

Ticari usullere tabi ve tüzel kişiliği haiz olan Etibank'ın kuruluş sermayesi 20 milyon liraydı. Banka, İcra Vekilleri Heyeti kararı ile tahvil çıkarabileceği gibi, on beş seneye kadar vadeli istikrazlarda yapabiliirdi (Derin, 1940: 97). Etibank'ın sermayesi şu unsurlardan oluşmuştur: Devletçe verilecek ödenek; yıllık karların sermaye hesabına geçirilecek kısmı; devletin maden ve elektrik kuruluşlarındaki hisseleri; devletin elindeki veya el koyacağı maden ve elektrik imtiyaz ve ruhsatnamelerinin değerleri; devletin elinde bulunan veya iştirak ettiği madenlerin veya hisselerin değerleri; kamu kurumlarının elinde olan işe yarayabilecek arazi ve demirbaş eşya (Boratav, 2006a: 282).

2805 sayılı kanuna göre Etibank'ın görevleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Maden cevherleri, madeni hammadde ve malzeme alıp-satmak veya alım-satımına aracılık etmek;
- Madenler ve petrol için araştırma ve üretim ruhsatları çıkarma;
- Elektrik santralleri kurmak ve elektrik üretmek; elektrik veya elektrikle ilgili diğer malzeme, alet, makine imal edecek tesisler kurmak;
- Bizzat ve iştirak halinde, görev kapsamına giren işleri yapacak ticari teşekkülleri kurmak;
- Banka işlemlerini yapmak;
- Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü'nün tespit ettiği ve işlemeye elverişli gördüğü madenleri ve taşocaklarını işletmektir (Boratav, 2006a: 283).

Kanun, Etibank'ın elde edeceği maden-elektrik üretim, nakil, dağıtım imtiyaz ve ruhsatnamelerini kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz kurumlara devretmesini hükmetmektedir. Bu kurumlar, hisse senetleri nama muharrer ve hissedarları Türk olmak üzere, hükümetin önerisi ve Etibank Genel Kurulunun kararıyla şirket haline de gelebilmektedir (Boratav, 2006a: 283). Boratav'ın (2006a: 283) belirttiği gibi: *Devletçiliğin en ileri aşamalarının yaşandığı bu dönemde, devlet işletmelerinin şirket haline getirilebilmesi devletçiliğin sınırlarını göstermesi bakımından önemlidir.* Etibank avans ve kredi muamelelerini ancak kendi kurduğu veya iştirak ettiği kurumlara yapabilmektedir. Bu bakımdan özel sermayeye kredi temini ile görevlendirilen Sümerbank'tan ayrılmaktadır (Boratav, 2006a: 283).

3.4. 3460 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanunu

Birinci Sanayi Planı'nın uygulamaya konulmasıyla hızlı bir sanayileşme sürecine girilmiştir. Planlı sanayileşmenin gelişimi ve devletin sermaye birikiminin artışı devletçiliğin zeminini oldukça genişletmiştir. 1938'e gelindiğinde sanayileşme hareketinin kurumsal çerçevesini çizmek gerektiği yaygın bir görüş haline gelmiştir (Kuruç, 1987: 122). Aslında bu o anda ortaya çıkan bir görüş değildir. 1935 yılı CHP programında da devlet kesiminde biriken sermayenin örgütlenip düzenlenmesinden bahsedilmiştir (Kuruç, 1987: 153).

Bu amaçla 4 Temmuz 1938 tarihinde, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulmuş devlet işletmelerini düzenleyen 3460 sayılı kanun yürürlüğe konmuştur. Kanun, sermayesi devlet tarafından verilerek kurulan teşekküllerin teşkilatı ile idare ve denetimlerine ait organların görev ve yetkileri ve ayrıca bu teşekküller tarafından kurulacak müesseseler hakkında hükümleri kapsamaktadır (Sağlam, 1967: 19). Kanun'un 1. maddesinde *sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve bu kanun hükümlerine tabi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan iktisadi devlet teşekküllerinin teşkilatıyla idare ve murakabeleri bu kanuna göre tanzim ve icra olunur* denilmektedir (Dağalp, 1990: 12).

3460 sayılı Kanuna göre: genel faaliyet, denetleme ve organizasyon işleri iktisadi devlet teşekkülleri; uygulama ise bunlara bağlı müesseseler eliyle yürütülecekti. Bu yapının kurulmasında Almanya'da geçerli olan Konzern ile Rusya'da geçerli olan Tröst sistemlerinden yararlanılmıştır (Sağlam, 1967: 19).

Kanuna göre iktisadi devlet teşekkülleri şu özellikleri taşımaktadır:

- Sermayesinin tamamı devlete ait olarak kurulmak;
- Tüzel kişiliğe sahip olmak;
- 3460 sayılı kanuna tabi bulunmak;
- Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı bulunmak;

- Kanun hükümlerine göre mali ve idari özerkliğe sahip olmak;
- Özel hukuk hükümlerine tabi olmak.

Ayrıca kanunun 3. maddesi genellikle devlet bütçesi harcamalarında uygulanan usul kanunlarının iktisadi devlet teşekküllerine uygulanmayacağını belirtmektedir (Özmen, 1987: 133).

Kanunun 26. maddesi teşekküllerin ellerinde bulunan teşebbüsleri, müesseselere devretmesini mecbur kılmaktaydı. Müesseseler; tüzel kişiliğe ve sınırlı özerkliğe sahip, bir ya da daha fazla işletmeyi içinde barındıran ve üretim faaliyetlerinin fiilen gerçekleştirildiği birimlerdir (Baklacioğlu, 1976: 120). Şirket yerine müessese kavramının kullanılma nedeni, teşebbüsün tek ortağının bağlı bulunduğu teşekkül olmasıdır. Kanunun 39. maddesi müesseselerin, Hükümetin teklifi ve Umumi Heyetin kararı ile hissedarlarının Türk olması ve hisse senetlerinin nama muharrer bulunması şartıyla limited veya anonim şirket haline getirilebileceğini ortaya koymuştur. 41. madde ise, sermayesinin en az yarısı bu kanuna tabi olan teşekküllere bağlı şirketlerin bilançolarının düzenleme ve denetimi üzerinde devlete geniş kontrol yetkisi sağlamıştır (Sağlam, 1967: 20). Yapıları itibariyle iktisadi olmayan bazı devlet teşekkülleri 3460 sayılı kanun hükümlerine tabi tutulmuş olduğu halde, Denizbank örneğinde olduğu gibi, yapıları itibariyle iktisadi olan bazı devlet teşekkülleri kanunun denetimi dışında bırakılmıştır (Sağlam, 1967: 20, 21).

Teşekküllerin yetkili idare ve denetim organları, kanunun 4. maddesinde şu şekilde sınıflandırılmıştır: Umumi Heyet, Umumi Murakabe Heyeti, İdare Meclisi ve Umum Müdürlük. Umumi Heyet ve Umumi Murakabe Heyeti denetim, İdare Meclisi ve Umum Müdürlük ise idare organları olarak görev yapacaklardı. Genel itibariyle 3460 sayılı kanunun teşkilat yapısı anonim şirket tipine uymaktaydı (Sağlam, 1967: 22).

4. TÜRKİYE'DE 1960'LI YILLAR, PLANLI KALKINMA DÖNEMİ

İkinci Dünya Savaşı sona erince, Avrupa'da savaş sonrası toparlanma sürecini başlatma görevi devletler üzerine düşmüştür. Bu dönemde, Sovyetler Birliği'nin çevre ülkelerde etkinlik kazanması, kapitalist merkezlerde sosyal devlet anlayışının pratikte yaygınlaşmasına neden olmuştur (Kazgan, 2002: 96). Devletin ekonomik ve toplumsal hayatın her alanına müdahale edebilmesi ve bunun için örgütlenmelere gidebilmesi genel bir kabul görmüştür. Kapitalizmin en gelişkin olduğu ABD'de bile karma ekonomik sistem uygulanma alanı bulmuştur (Kazgan, 2002: 95). Savaştan güçlü çıkan ABD, soğuk savaş döneminde etki alanını genişletmek için Avrupa devletlerine birtakım şartlar karşılığında yardımlar sağlamıştır (Marshall yardımları). Yardım şartlarının en başında anti-komünizm gelmiştir. Bu yıllarda Avrupa ülkelerinde ön plana çıkan plan – program uygulamaları, ABD'nin yaptığı yardımları denetlemesi

bakımından önem kazanmıştır (Sezen, 1999: 174).

Ekonomide korumacı ve ithal ikameci bir yapı öngörülen 1960'lı yılların Türkiye'sinde, iktisat politikalarında üç ilke öne çıkmıştır. Bunlardan ilki olan sosyal devlet ilkesi ilk defa 1961 Anayasası'nda yer almış ve bundan sonraki dönemlerde iktisadi ve sosyal politikaların belirlenmesinde yol gösterici olmuştur. Bu yıllarda sosyal devlet anlayışının etkisiyle emekçilere toplu sözleşme ve grev gibi sosyal haklar tanınmıştır. İkinci ilke olan planlama anlayışı, iktisadi ve sosyal politikalarda eşgüdümü sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Kalkınma planları ile ekonomide disiplinin sağlanması ve iktisat politikalarının siyasi çekişmeler arasında verilen kararlar sonucu uygulanan politikalar olmaktan çıkarılması amaçlanmıştır. Son olarak karma ekonomi ilkesi dünya konjonktürüne paralel olarak 1960 sonrası iktisat politikalarına yön vermiştir. Karma ekonomik sistemde devlet ile özel kesim çıkarları çatışan iki kesim olarak değil, tam tersine birbirini tamamlayan iki unsur olarak bir araya gelmesi öngörülmüştür (Kuruç, 1998: 71).

Planlama anlayışının kurumsal alt yapısının hazırlanması amacıyla 30 Eylül 1960 tarih ve 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. DPT politik etkilerden uzak, bilimsel yöntemlere dayanan ve ülkenin refah seviyesini artırmayı hedefleyen kalkınma planlarının hazırlayıcısı bir örgüt olarak oluşturulmuştur (Mıhçı, 2001: 173). DPT'ye kalkınma planlarını hazırlamak ve plan uygulamalarını izlemek görevleri verilmiştir. Bunun dışında DPT, ekonomik ve toplumsal politikaların belirlenmesinde araştırma ve danışmanlık yapmak gibi hükümete yardımcı görevlerle de yükümlü kılınmıştır (Sezen, 1999: 75). Ayrıca DPT'ye, özel yatırımcıların sağlanan teşvik ve korumalardan yararlanabilmesine dair karar verme yetkisi verilmiştir (Kazgan, 2002: 96). 91 sayılı yasa, DPT'yi Başbakanlığa bağlayarak ona bakanlıklar üstü bir konum vermiştir. DPT diğer kuruluş ve bakanlıklarla iş birliği içinde çalışacak ve gerektiğinde her türlü bilgiyi bunlardan alabilecektir. Söz konusu kuruluş ve bakanlıklar istenilen bilgiyi en kısa zamanda DPT'ye ulaştırmakla yükümlü kılınmıştır (Sezen, 1999: 76-77).

Planlama anlayışı ve bunu temsil eden DPT Anayasa'da çeşitli hükümlerle garanti altına alınmıştır. Anayasanın 41. maddesinde geçen: *iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak* ifadesiyle, planlama devletin asli görevlerinden biri olarak gösterilmiştir. Kalkınma planları ile ilgili ise 129. maddede şu ifadeler kullanılmıştır: *iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir* (Sezen, 1999: 177-178).

İlk kalkınma planı olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963–1967 arası dönemi kapsamaktadır. Bu plan aynı zamanda 15 yıllık süreci içine alan bir perspektif planıdır. Planlamanın on beş yıllık stratejisi şu hedefler ışığında belirlenmiştir: *On beş yılda ulaşılabilecek hedefler; Türkiye'nin kalkınması için gerekli olan her sahada yeter sayıda ve üstün nitelikte ilim adamı ve teknik mütehassısın yetiştirilmiş olması, % 7'lik bir gelişme hızının sağlanması, istihdam meselesinin çözülmesi, dış ödeme dengesine ulaşılması ve bu hedeflerin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi şeklinde özetlenebilir* (DPT, 1963: 33).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, devlet ile özel sektörün bir arada faaliyetinde bulunmasını öngören karma ekonomiyi temel almıştır (DPT, 1963: 59). Devlet, tarım ve sanayi alanında kurduğu alt yapı tesisleri ile ileri teknik ve sermaye isteyen üretim kollarında yaptığı yatırımlar aracılığıyla gelişmeye öncülük edecektir. Planda yatırımlar için gereken kaynakların büyük kısmının kamu tarafından sağlanacağı öngörülmüştür (DPT, 1963: 60-61).

Plan hedeflerine ulaşmak için uygulanan kamu politikalarının en önemli aracı olan KİT'ler, özel sektöre sağladığı dışsallıklarla birlikte ekonominin can damarı haline gelmiştir. Birinci Kalkınma Planı'nda KİT'lere ayrıca bir önem verilmiş ve bunlarla ilgili ilk kez ayrıntılı bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada mevcut KİT'lerin sermaye yapıları, mali durumları ve işbirlikleri gösterilmiştir. Toplumun Genel Kuruluşu başlıklı bölümde, KİT'lerin etkin hale getirilmesi için yapılması gerekli düzenlemeler ele alınmıştır. Planda KİT'lerin özel bir girişim gibi çalışarak kar oranını yükseltmesi amaçlanmış ve böylece KİT'lerin genel bütçe üzerindeki yükü hafifletilirken, elde edilen karlarla oluşan birikimin kendi yatırım harcamalarında kullanılması öngörülmüştür (DPT, 1963: 81-100).

Plan'da KİT'lerin ancak fiyat belirleme yetkisine sahip oldukları takdirde karlarını maksimize edebileceği vurgulanmıştır. Bu sebeple KİT'lerin maliyetinin altında satış yapabilmeleri yalnızca yeni kurulan bir özel sanayi biriminin yerli piyasada bir süre korunması ya da toplumsal amaçlarla bir kısım tüketici gruplarının korunması durumlarında söz konusu olabilecektir. Böylece ortaya çıkacak zararın genel bütçeden karşılanacağı belirlenmiştir (DPT, 1963: 62). Planın uygulamaya geçtiği yıllarda, maliyetin altında fiyat saptama politikası yaygın olarak kullanılmıştır (Kepenek, 1993: 36).

İkinci Kalkınma Planı'nda devlete yalnızca piyasanın aksadığı noktalarda müdahalelerde bulunarak ekonomik hayatı dolaylı yoldan düzenleme görevi verilmiştir. Düzenleyici devletin rolünden planda şu şekilde bahsedilmiştir: *Devlet, ekonomik hayatı düzenleyici olarak dolaylı yollarla istikrarı sağlayacak ve fiyat mekanizmasının yetersizliklerini vergi, kredi, para ve dış ticaret politikası gibi araçlarla düzenleyecek, tekellerin güçlerini belirlemesine engel olacak, tüketicinin ezilmesine müsaade etmeyecektir. Bu suretle piyasa fiyatlarını*

esas olarak karar veren özel kesimin elindeki kaynakların ekonomik gelişme için yararlı alanlara etkin bir şekilde dağılımını sağlayacak bir ortam yaratılacaktır (DPT, 1968: 101).

Birinci Kalkınma Planı'ndaki anlayıştan farklı olarak bu plan döneminde KİT'ler yalnızca *ekonominin hızla gelişmesi için gerekli olan ve özel sektörün kullanılacak teşvik araçlarına rağmen giremediği güç gelişen veya ekonomide dar boğazlar yaratan sanayi alanlarına etken bir müteşebbis olarak (DPT, 1968: 101)* girebilecekti. Ayrıca alt yapı yatırımları ve sosyal amaçlı birtakım yatırımlar devlet eliyle gerçekleştirilecekti.

İkinci Kalkınma Planı, ekonomik büyümenin sağlanması konusunda Birinci Kalkınma Planı'ndan iki noktada ayrılmaktadır. İlk olarak bir önceki planda tarım ve sanayi arasında kurulan denge İkinci Kalkınma Planı'nda sanayi lehine bozulmuştur (Kepenek, 1987: 134). Bu dönemde sanayi ekonomik gelişmenin sürükleyici sektörü olarak görülmüştür. Sanayi sektörünün büyümesi yalnızca sayısal olarak değil aynı zamanda niteliksel olarak da önem kazanmıştır. Sanayinin öncelik kazandığı İkinci Kalkınma Planı'nda; kaynakların sanayi sektörüne yönlendirilmesi, sanayiye özendirme politikalarının geliştirilmesi, iç pazarın genişletilmesi ve yatırımlarda özel kesime öncelik verilmesi dikkat çekici hedeflerdir (Kepenek, 1987: 134).

1930'larda temel tüketim maddelerinin üretimini başlatan KİT'lerin 1960'lı yıllarda ara malı üretimine yönelmesi, uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikasının temel sonucudur. İthal ikameci bir sanayileşme modelinde, ilk aşamada temel tüketim malları, ikinci aşamada ara malları ve son aşamada ise yatırım malları üretimi gerçekleştirilerek teknolojinin yerli üretimine geçilmektedir. 1960'lı yıllara gelindiğinde Kepenek'in (1993: 34) deyişiyle *dışalım yerine, yerli üretim sürecinin birinci aşamasını tamamlanmış* olan Türkiye, ikinci aşama olan ara malları üretimine geçmiştir. Ara malları üretimi KİT'ler eliyle yürütülürken, özel kesimde bu ara girdilerden yararlanarak başlangıçta daha düşük bir üretim kapasitesi gerektiren dayanıklı tüketim mallarının yerli üretimini üstlenmiştir. Dayanıklı tüketim grubunun içinde otomobil, buzdolabı, çamaşır makinesi, televizyon vb. mallar bulunmaktadır. 1970'li yıllara gelindiğinde dayanıklı tüketim mallarının büyük bir kısmının yerli üretimi sağlanmakta ve bu tür malların üretiminde kullanılan yerli malların oranı da git gide artmaktaydı. Fakat sanayi üretiminin temel girdileri olan makine ve ana parçalar bu yıllarda halen dış ülkelerden alınmaktaydı (Kepenek, 1993: 34, 35).

Bankacılık alanında, özel sektör sınai projelerine finansman sağlamak için 1963 yılında Sınai Yatırım Kredi Bankası, KİT'lerin kredi ihtiyaçlarını karşılamak üzere ise 1964 yılında Devlet Yatırım Bankası kurulmuştur. Ayrıca 1970'li yılların ikinci yarısında kısa dönemde getiri beklenen işçi dövizlerinin ve yurt içi tasarrufların küçük imalat birimlerini oluşturma çabalarına destek

vermek üzere 11.11.1975 tarih ve 13 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB) kurulmuştur (Şahinkaya, 2002: 3). DESİYAB'ın kuruluş sermayesi 1 milyar TL. olup, bunun % 85'i Hazine tarafından, %15'i ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile KİT'ler tarafından taahhüt edilmiştir. DESİYAB ayrıca San'lı kuruluşların kurucu ortakları arasında yer alarak ağır sanayide hizmet vermiştir (Şahinkaya, 2002: 9).

Tarım kesimi bu dönemde ticarileşmenin etkisi altında hızla değişime uğramıştır. 1970'lerin ilk yarısına gelindiğinde toprakların yarısına yakın bir kısmında traktör kullanımı başlamış ve bunun sonucu tarımda oluşan nüfus fazlasının çoğu hizmetler ve sanayi sektörüne kaymıştır. Kırsal kesimdeki bu dönüşüm kentsel alanda fazlasıyla hissedilmiş, 1960 ile 1970 arasında kent nüfusu yaklaşık olarak 5 milyonluk bir artış göstermiştir (Keyder, 1992: 64). Tarım kesimindeki büyüme rakamlarına baktığımızda Birinci Kalkınma Planı döneminde tarım kesiminin % 3.7'lik bir büyüme kaydettiğini ve böylece % 4.2 olarak hedeflenen büyüme hızının gerisinde kaldığını görüyoruz (Kepenek, 1987: 133). İkinci Kalkınma Planı döneminde de tarım sektöründe öngörülen büyüme hızına ulaşamamıştır. Ayrıca bu dönemde tarımda hedeflenen yapısal değişikliklerde ele alınamamıştır (Tokgöz, 2004: 185). İlk iki plan döneminde tarımsal fiyatların oluşumuna yönelik destekleme alımları yaygın olarak yapılmıştır. Bu tür politikalar; Toprak Mahsulleri Ofisi, Tarım Satış Kooperatifleri, Tekel, Şeker Şirketi, Çaykur gibi KİT'ler tarafından gerçekleştirilmiştir (Boratav, 2006b: 125).

Üçüncü Kalkınma Planı döneminde ithal ikameci sürecin son aşaması olan yatırım malları üretimine geçilmek istenmiştir. Bu isteğin ortaya çıkmasındaki ilk neden, 1974 Petrol Krizinin yarattığı dış ödeme güçlükleri nedeniyle hemen hemen tümüyle ithalata bağımlı olan makine ve ana parça gibi temel girdilerin alımlarının zorlaşmış olmasıdır (Kepenek, 1993: 35). Temel girdilerin ithal edilememesi üretim sürecinin sekteye uğramasına neden olmuş ve bu durum girdilerin yerli üretiminin zorunluluğunu ortaya koymuştur. Yatırım malları üretimine geçilmek istenmesindeki diğer bir neden, ülkenin sanayileşmiş bir yapıya kavuşmasının ancak bu yolla sağlanabilecek oluşudur.

SAN'lı kuruluşlar bu amaçlarla; makine, motor, elektrik ve elektronik alanlarında yerli malı üretimini sağlamak üzere kurulmuşlardır. Kamu sermayesi ile kurulmuş olan bu kuruluşlar özel hukuk kurallarına tabi kılınmış ve bu şekilde daha etkin ve verimli çalışmaları öngörülmüştür (Kepenek, 1993: 66). Kepenek'in de (1993: 35) belirttiği gibi SAN'lı kuruluşlar kamu girişimciliğinin yeni bir yapılanma süreci olmuştur. Üçüncü Kalkınma Planı dönemi içinde kurulan SAN'lı kuruluşlar şunlardır:

Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TÜMOSAN): Bakanlar Kurulunun 13.11.1975 tarih ve 7/10905 sayılı Kararnamesi ile kurulmuştur. *Motor ve akmartma organları ile traktör, kamyon ve diğer taşıt araçları imali* şirketin baş-

lıca amaçları olmuştur (KİT İşt.Yıl., 1979: 281).

Takım Tezgahları Sanayii ve Ticaret A.Ş. (TAKSAN): Bakanlar Kurulunun 13.11.1975 tarih ve 7/10904 sayılı Kararnamesi ile kurulmuştur. Şirket *üniversal, otomatik ve ağır takım tezgahları* üretimi yapmak üzere kurulmuştur (KİT İşt.Yıl., 1979: 282).

Türk Elektromekanik Sanayii A.Ş. (TEMSAN): Bakanlar Kurulu'nun 13.11.1975 tarih ve 7/10907 sayılı Kararnamesi ile kurulmuştur. *Buhar kazanları, türbinler, alternatörler, transformatörler, elektrik nakil hattı teçhizatı* imalatları şirketin başlıca hedefleri olmuştur (KİT İşt.Yıl., 1979: 283).

Türk Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TESTAŞ): Bakanlar Kurulunun 13.11.1975 tarih ve 7/10907 sayılı Kararnamesi ile kurulmuştur. Şirketin kuruluş gayesi her türlü elektronik cihazın imalidir (KİT İşt.Yıl., 1979: 284).

Gerede Çelik Konstrüksiyon ve Teçhizat Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (GERKONSAN): Bakanlar Kurulunun 10.10.1976 tarih ve 7/12829 sayılı Kararnamesi ile kurulmuştur. Şirket *çelik konstrüksiyon, teçhizat, vinç ve kreyn* imali yapmak üzere kurulmuştur (KİT İşt.Yıl., 1979: 285).

SAN'lı kuruluşlar ülkenin çeşitli bölgelerinde kurulmaya çalışılmış, böylece sanayileşmenin tüm yurda yayılması sağlanmak istenmiştir (Kepepek, 1993: 67). Hızlı bir hazırlık dönemi sonunda kurulan SAN'lı kuruluşlar, 1970'lerin ikinci yarısında ağırlığını iyice hissettiren ekonomik bunalım ortamından çok olumsuz etkilenmişlerdir. Enflasyon ve dış ödeme güçlüğü şeklinde beliren ekonomik kriz, SAN'lı kuruluşların yatırımları için gerekli kamu sermayesini almalarını engellemiştir (Kepepek, 1993: 68).

4.1. 1960'lı Yıllarda Kurulan KİT Örnekleri

4.1.1. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu 30.4.1963 tarih ve 227 sayılı kanun ile kurulmuştur. Kuruluşun amacı; süt ve sütle ilgili mamulleri işleyebilecek tesisleri kurmak ve işletmek, özel üreticiyi teşvik etmek ve bu alandaki bilgi birikimini aktarmak, memleketin çeşitli bölgelerinde tesisler kurarak süt sanayinin gelişmesini sağlamak ve süt üretimi ve işletmeciliğinde kooperatifleşmeye yardımcı olmaktır. Başlangıç sermayesi 75 milyon liradır (KİT İşt.Yıl., 1979: 97).

Kurum birinci beş yıllık plan döneminde; Adana, İzmir, İstanbul ve Kars müesseselerini; İkinci Beş Yıllık Plan döneminde; Çankırı, Kastamonu, Muş, Ağrı, Burdur, Diyarbakır, Erzincan, Sivas, Siverek/Urfa, Trabzon, Van, Ak-saray/Niğde, Afyon, Havza/Edirne olmak üzere 14 yerde peynir ve tereyağı fabrikalarını üretime geçirmiştir (Sağlam, 1980: 86).

4.1.2. Petkim

1950–1960 dönemi arasında önemli bir gelişim kaydeden petrokimya sanayi, lider konumda bulunan ABD öncülüğünde Batı Avrupa ve gelişmekte olan bazı ülkelerde kurulmaya başlanmıştır (KMO, 2005: 1). Ölçek ekonomilerin çok önemli olduğu petrokimya sanayinde yüksek kapasiteli tesisler kurulması zorunludur. Dolayısıyla sermaye ve teknoloji yoğun bir alan olan petrokimya sanayi, gelişmekte olan ülkelerde ancak kamu girişimciliği öncülüğünde kurulabilmiştir. Türkiye’de de benzer şekilde petrokimya sanayi gelişmiş ülkelerle hemen hemen aynı dönemde bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulmuştur.

Türkiye’de petrokimya sanayinin kuruluş çalışmaları Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıklarının yoğunlaştığı 1962 yılında başlamıştır. 1963 yılında TPAO’da petrokimya bölümü kurulmuş ve ‘L’institut Francis DuPetrol’ ile hazırlanan ön proje DPT’ye sunulmuştur. Bu yıllarda Amerikan ‘National Distillers’ firmasının petrokimya kompleksi kurma önerileri kamu teşebbüsü olarak kurulması düşünüldüğünden olumsuz karşılanmıştır (KMO, 2005: 3). TPAO öncülüğünde yapılan etüt ve araştırmalar sonucunda Petkim Petrokimya A.Ş., T.C. Emekli Sandığı İştiraki ile Türk Ticaret kanunu hükümlerine uygun olarak 03.04.1965 tarihinde kurulmuştur. Şirket, kuruluş kanununun 3. maddesinde belirtildiği üzere *petro-kimya sanayii ve ilgili diğer sanayii kurmak, işletmek ve petro-kimyasal maddeler ile ilgili diğer maddeler üzerinde her türlü iç ve dış ticareti yapmakla* görevlendirilmiştir (KİT İşt.Yıl., 1979: 97). Petkim’in başlangıç sermayesi 250 milyon lira olarak belirlenmiş ve ilk yatırım faaliyetleri İzmit-Yarımca’da başlatılmıştır. 1969 yılında ise ikinci tesisin İzmir-Aliğa’da kurulmasına karar verilmiştir. PETKİM’in ürettiği petrokimya ürünleri; ticari plastikler, elyaf hammaddeleri, lastik hammaddeleri ve diğer yan ürünler olarak dört grupta toplanabilir (KMO, 2005: 2).

4.1.3. Türkiye Elektrik Kurumu

Cumhuriyetin ilk yıllarında elektrik üretimi ve satışı ile ilgili ayrıcalıklar yabancı firmalara verilmiştir. Bu firmaların elektrik satış fiyatlarını yüksek tutması, 1930’larda kurulan devlet fabrikalarının ve bazı belediyelerin ihtiyacı olan elektrik enerjisini kendilerinin üretmesini zorunlu kılmıştır. Böylece dağınık hale gelen elektrik üretimi yanlış kaynak kullanımına yol açmıştır. 1929 sonrası artan devletçi uygulamalar elektrik sektöründe de yansımaları bulmuş ve bu işin devlet tarafından üstlenilmesi öngörülmüştür. Nitekim 1935 yılında bu amaçla Elektrik İşleri Etüd İdaresi ve Etibank kurulmuştur. Fakat bu dönemde de sermayesinin bir kısmı devlete ait olan fabrikalar ve belediyeler, elektriklerini üretmek konusunda serbest bırakılmıştır. Bunun sonucunda elektrik hizmetlerinin üretimi ve sunumu konularındaki dağınıklık devam etmiştir (Sağlam, 1980: 126, 127).

1953 yılında toplanan Birinci İstişari Enerji Kongresinde Türkiye’de elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım işlerinin bir kurum elinde toplanmasının ülke çıkarları açısından uygun olacağı görüşüne varılmış ve Türkiye Elektrik Kurumu’nun kurulması için tavsiye kararı alınmıştır. Böylece TEK yasa tasarısı 1958, 1963 ve 1966 yıllarında üç defa TBMM’ye getirilmiştir (EMO, 1982: 144). 1968 yılına gelindiğinde Türkiye’de elektrik enerjisi üretimi 6,89 milyar KWsaat olup, nüfus başına tüketim 204 KWsaate erişmiştir. Aynı yıl bu rakamlar Yunanistan’da (6,656/776), Bulgaristan’da (13,631/1656), Yugoslavya’da (17,828/900), İspanya’da (40,770/1226) ve Romanya’da (27,828/1434) civarındadır. Türkiye gibi sanayileşme ve kalkınma çabasındaki bir ülkede bu düzeydeki enerji üretimi oldukça yetersizdir. Büyük ve küçük sanayi, tarım, ulaştırma gibi sektörler aynı zamanda şehir, kasaba, köyler bol ve ucuz enerjiye muhtaçtır. Ayrıca yerli kaynaklara dayalı ucuz enerji üretimi döviz tasarrufu sağlayacak ve bu kaynak kalkınma hedefleri doğrultusunda diğer alanlarda kullanılabilirdi. Bu nedenlerle elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım işlerini tek elde toplayıp, üretimdeki dağıntık, yetersiz ve verimsiz yapıyı önlemek 70’li yıllara gelirken büyük önem kazanmıştır (EMO, 1987: 56, 57).

Türkiye Elektrik Kurumu 25 Ekim 1970 tarihinde 1312 sayılı yasa ile kurulmuştur. TEK’in kuruluş amaçları; enerji kaynaklarının en rasyonel şekilde işletilerek en yüksek yararın sağlanması, yeni kaynakların arama ve işletilmesine hız verilebilmesi ve ülkemizde elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım işlerinin tek elden yürütülmesidir (KİT İşt.Yıl., 1979: 91). TEK yasası ile elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım işlerinin tek elden yürütülmesi öngörülürken üç istisna bunun dışında tutulmuştur. Bu istisnalar ile: su kaynaklarından elektrik üretimi Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’ne bırakılmış; belediyeler, köyler ve diğer amme hüviyetindeki hükmi şahısların kendi sınırları içerisinde kalmak şartıyla elektrik üretim merkezlerini kendilerinin kurup, işletebilmesine müsaade edilmiş; 1312 sayılı yasadaki önce Devlet tarafından imtiyaz verilmiş şirketlerin (ÇEAŞ, KEPEZ) hakları imtiyaz sürelerinin sonuna kadar saklı tutulmuştur. Ancak imtiyaz süreleri sona eren şirketlerin imtiyaz haklarının 1312 yasaya binaen TEK’e geçmesi öngörülmüştür. Ayrıca belediye yetkili organlarının kararı ve TEK yönetim kurulunun kabulü ile belediye şebekeleri TEK tarafından devralınabilecekti (EMO, 1982: 144).

4.1.4. Devlet Yatırım Bankası

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin finansman ihtiyaçlarına kaynak bulmaya yönelik çalışmalar, 1935 yılında 2794 sayılı kanunla kurulan Amortisman ve Kredi Sandığı ile başlamıştır. Devlet Yatırım Bankası (DYB), bu çabaları daha ileri düzeye taşımak amacıyla 12 Mart 1964 tarih ve 441 sayılı kanunla kurulmuştur (Özmen, 1987: 315, 316). DYB tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olup yönetim ve denetiminde kendi kuruluş kanunuyla birlikte 440, 468, 7129 sayılı kanunlara ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır. Banka yatırım

kredileri dışında İDT'lerin kısa vadeli işletme açıklarını kapatmak üzere de kredi verebilecekti (KİT İşt.Yıl., 1979: 237). DYB'nin kuruluş sermayesi 1 milyar lira olup, sermayesinin tamamı Hazineye aittir.

Devlet Yatırım Bankası'nın kuruluşuyla genel olarak karlı ve geri ödeme gücü olan projelere kredi verilmesi öngörülmüştür. Bu özelliklere sahip olmayan projeler ancak Bakanlar Kurulu kararı ve Hazinesinin kefaleti ile kredi alabilecekti. Ayrıca kredilere uygulanacak faiz oranı Maliye Bakanlığı'nın tespit ettiği taban ve tavan arasında Banka tarafından belirlenecekti. Krediyeye konu olan projenin değerlendirilmesi sırasında Banka ile İDT anlaşmazlığı düşerse; DYB, Hazine, ilgili Bakanlık ve DPT temsilcilerinden meydana gelecek bir kurul durumu inceleyip karar verecekti (Özmen, 1987: 316).

4.1.5. Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.

Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. Karadeniz bölgesindeki Murgul, Küre, Espiye ve diğer maden sahalarından bakır, bakırlı pirit ve bunlara karışmış diğer cevherleri çıkarmak, mevcut tesislere ilave olarak yeni tesisler kurmak, yeni cevher yatakları bulmak ve işlemek amacıyla 21.07.1967 tarihinde 6/8570 sayılı kararname ile kurulmuştur. İşletmenin %49 hissesi Etibank'a %51 hissesi ise özel kişi ve bankalara aittir.

4.1.6. Çay Kurumu

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Tekel Genel Müdürlüğü tarafından Doğu Karadeniz Bölgesinde yürütülen çay üretim çalışmaları, 1971 yılından itibaren 1497 sayılı kanunla kurulan ve merkezi Rize'de bulunan Çay Kurumu Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Kurum Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na bağlanmıştır. Çay Kurumunun görevleri kuruluş yasasında *üreticiden, işletmeye uygun nitelikteki yaş çay yapraklarını satın almak; satın aldığı çay yapraklarını işlemek ve değerlendirmek için gerekli faaliyette bulunmak, gerekli tesisleri kurmak ve işletmek; çay ürününün kalite ve veriminin artırılması, işletme tekniğinin geliştirilmesi için gerekli araştırmaları yapmak, müessese, laboratuvar ve tesisler kurmak ve işletmek* şeklinde belirlenmiştir (KİT İşt. Yıl., 1979: 177).

4.2. 440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanunu

İktisadi Devlet Teşekküllerinin hukuki yapılarında zamanla meydana gelen karışıklık ve 1960'larda başlayan yeni kalkınma modeli İDT Kanunu'nda yeni bir yapılanma gereksinimi doğurmuştur. Bu amaçla 21 Mart 1964 tarihinde yürürlüğe giren 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkındaki Kanunun birinci maddesinde İDT tanımı şöyle yapılmıştır: *İktisadi Devlet Teşekkülleri; sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (Genel ve Katma Bütçeli İdarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakla-*

rı belirtilen teşebbüslerdir (Sağlam, 1967: 25). Görüldüğü gibi 3460 sayılı kanunda İDT olabilmek için kuruluşun sermayesinin tamamının devlet tarafından verilmesi gerekirken, 440 sayılı kanunda kuruluşun sermayesinin yarısından fazlası devlet ya da İktisadi Devlet Teşekkülleri tarafından verilmesi yeterli görülmüştür. Böylece İDT olmanın kapsamı genişletilmiştir

Aynı maddenin devamında iştirak ve müesseselerin tanımı da yapılmaktadır: *Devlet ve İDT'nin sermayelerinden yarısına veya daha azına sahip buldukları, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ortaklıklardaki hisseler iştirak adını almaktadır. Sermayesinin tamamı devlete ait olan teşekküllere bağlı ve tüzel kişiliği haiz işletme ve işletmeler grubuna da müessese adı verilmektedir* (Özmen, 1987: 134).

440 sayılı Kanunun 2. maddesinde İDT, iştirakler ve müesseseler için ortak amaçlar ve ilkeler sayılmaktadır. Bunlar:

- Ulusal ekonomiye faydalı olmak,
- Karlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak,
- Sermaye birikimine yardım etmek, daha çok yatırım kaynağı yaratmak,
- Karma ekonomi kurallarına uygun davranmaktır (Sağlam, 1980: 14).

12 Mayıs 1964 tarihinde yürürlüğe giren 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4. maddesinde ilk kez KİT kavramının tanımı yapılmıştır. Buna göre; *Sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinince sağlanmış kurumlar ile bu kurumların sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları diğer kurumlar ayrıca bunların dışında kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip özellikleri bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası birer kamu iktisadi teşebbüsü olarak belirlenmiştir* (KİT İşt.Yıl., 1979: 4). Bu geniş tanıma göre iktisadi devlet teşekkülleri aynı zamanda birer kamu iktisadi teşebbüsüdür.

5. SONUÇ

Her iki planlı döneme genel çerçevede baktığımızda, planlı gelişme hareketine, ekonomik buhran nedeniyle dışa sermaye akımlarının durduğu 1930'larda az gelişmişlik çemberini kırmak ve ekonomik bağımsızlığı sağlamak üzere; 1960'lı yıllarda ise daha çok uluslararası iş birliğinden yararlanmak üzere başvurulduğunu görmekteyiz. Ayrıca belirtmek gerekir ki her iki planlı sanayileşme deneyiminde, dünyadaki diğer örneklerde olduğu gibi, tarımdan sanayi kesimine doğru bir kaynak aktarımı olmuştur. 1930'larda KİT'ler, ithal ikameci modelin ilk aşaması olan temel girdi ve tüketim malları üretimini sağlamak üzere, ekonomik buhran koşullarından yararlanılarak kurulmuşlardır. 1930'lu yıllarda kurulmuş en önemli KİT'ler olan Sümerbank

ve Etibank, banka niteliğinde yapılandırılmış ve bu şekilde kaynağı doğrudan elde edip yatırıma dönüştürmeyi hedefleyen kuruluşlar olmuşlardır. Bu gelişmede, 1930'ların yabancı sermaye kıtlığına denk düşmesi ve bu yüzden kıt olan kaynağı bulabilmek, yönetebilmek ve bunu yatırıma dönüştürebilmek için banka şeklinde örgütlenen KİT'lere ihtiyaç duyulması etkili olmuştur. 1960'larda ise Türkiye'nin kapitalist dünyaya eklenmesinden ve soğuk savaş ortamından kaynaklanan etki ile uluslararası sermaye bolluğu yaşanmış ve KİT'lerin banka şeklinde yapılandırılmasına gerek duyulmamıştır.

1960'larda ithal ikameci modelin ikinci aşaması olan ara malları üretimine geçişi dönem içindeki sosyo-politik yapı belirlemiştir. Gelir düzeyi artan burjuvazinin dayanıklı tüketim mallarına olan talebinin artması, bu malların yerli üretimini zorunlu kılmıştır. Başlangıçta daha düşük bir kapasite gerektiren dayanıklı tüketim malları üretimine özel kesim yönelmiştir. KİT'ler ise bu malların üretimi için gerekli olan ara girdilerin üretimini üstlenmek durumunda kalmıştır. Çünkü ara malları üretimi niteliği gereği belirli bir üretim ölçüğünde kurulabildiğinden büyük yatırımlar gerektirmektedir. Zaten 1960'lar Türkiye'sinde bu denli büyük yatırımlar ancak devlet tarafından KİT'ler eliyle gerçekleştirilebilirdi. Bu dönemde ara malı üretimini gerçekleştiren KİT'ler genel olarak çimento, demir-çelik, petro-kimya ve kâğıt gibi alanlarda faaliyet göstermiştir. 1960'lardaki KİT'ler daha ihtisaslaşmış ve kaynağı diğer kamu kurumlarından ya da yatırım bankalarından (DYB, DESİYAB vb.) elde etmişlerdir. KİT'lerin kalkınma sürecinde en etkin oldukları dönem, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı yıllar olmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, özel kesim öncülüğünde bir kalkınma anlayışı benimsenmiş ve bu kesime yoğun teşvik ve sübvansiyonlarla destek verilmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977) döneminde ithal ikameci modelin üçüncü aşaması olan yatırım malları üretimine geçilmesi öngörülmüştür. Bu isteğin ortaya çıkmasındaki ilk neden, 1974 Petrol Krizinin yarattığı dış ödeme güçlükleri nedeniyle hemen hemen tümüyle ithalata bağımlı olan makine ve ana parça gibi temel girdilerin alımlarının zorlaşmış olmasıdır. Yatırım malları üretimine geçilmek istenmesindeki diğer bir neden, ülkenin sanayileşmiş bir yapıya kavuşmasının ancak bu yolla sağlanabilecek olmasıdır. Bu doğrultuda kurulan SAN'lı kuruluşlar ile motor, makine elektrik ve elektronik alanlarında yerli üretim amaçlanmıştır. Ekonomik bunalım döneminde kurulumaları bu kuruluşların gelişimini engellemiştir. Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısındaki dış ödeme güçlükleri ve enflasyon süreci bu kuruluşlara gerekli kamu sermayesinin aktarılma olanağını ortadan kaldırmıştır.

KİT olgusunun güçlendiği aynı zamanda korumacı, iç pazara dönük ve ithal ikameci yapıda olan 1930'lu ve 1960'lı yıllarda, devlet teşebbüslerinin yerli burjuvazinin sermaye birikimini desteklediğini görüyoruz. Bu durum kalkınma planlarının özel kesim için yol gösterici ve teşviklerden yararlanma yolu olduğu 1960'lı yıllarda daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bu dönemde

1930'lardan farklı olarak KİT'lerin özel birer girişim gibi çalışarak kâr oranını yükseltmesi genel bir amaç olmuştur. 1930'lu yıllarda ekonomik gelişmenin devlet öncülüğünde sağlanması daha çok yerli özel sermayenin zayıf yapısından kaynaklanmıştır. Nitekim ekonomik buhrandan çıkış için kaçınılmaz görülen sanayileşme için ilk olarak yerli özel sermaye öncülüğünde bir gelişme sağlanmaya çalışılmış fakat özel kesim 1930'larda bunu kaldıramamıştır. KİT'lerin kuruluşu ve ekonomik yaşamdaki rolleri aynı dönemler içinde de farklılıklar gösterebilmiştir. Bu farklılıklar genellikle hükümet değişikliklerine rastlamaktadır. 1930'larda Celal Bayar'ın ve 1960'larda Adalet Partisi'nin yönetimi ele almasıyla birlikte KİT'lere bakış açısındaki değişimler bu durumu örnekler niteliktedir. Sonuç olarak tarihsel gelişim sürecinde KİT'lerin kurulma nedenlerine baktığımızda, bu sürecin dünyadaki konjonktürel yapıdan ya da ülke içindeki ekonomik ve politik gelişmelerden değişen oranlarda etkilenecek farklılıklar gösterdiğini görüyoruz.

Kaynakça

- Akın, C. (2022). 2000’li Yıllarda Yerel Düzeyde Kalkınma Stratejileri ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesinin Değişen Seyri, içinde: Burgaz, N (Der.), *Ekonomide Yeni Arayışlar ve Maliye*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Baklacıoğlu, S. (1976). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye’de*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Boratav, K. (2006a). *Türkiye’de Devletçilik*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2006b). *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Chang, H.J. (2004). *Globalisation, Economic Development ve The Role of The State*, London and New York: Zed Books Ltd.
- Dağalp, N. (1990). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelişimi ve Türkiye Ekonomisindeki Yeri, *İncelemeler ve Araştırmalar 1990*, Ankara: H.D.T.M. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, 9-22.
- Derin, H. (1940). *Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Çituri Biraderler Matbaacılık.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara.
- DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara.
- Elektrik Mühendisleri Odası (1982). 1312 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması, Bazı Madde, Bent ve Fıkra Eklenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı ile İlgili TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası’nın Görüşü, *Elektrik Mühendisliği*, 285-286 (5-6), 143-145.
- Elektrik Mühendisleri Odası (1987). 1312 Sayılı Kanun’un Gerekeç Raporu, *Elektrik Mühendisliği*, 341-342 (3-4), 56-60.
- İlkin, S. (1980). Birinci Sanayi Planının Hazırlanışında Sovyet uzmanların Rolü, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1979-1980 Özel Sayısı: Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar: II, 257-288.
- İnan, A. (1972). *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Kazgan, G. (2002). *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kepenek, Y. (1987). *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Teori Yayınları.
- Kepenek, Y. (1993). *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, İstanbul: Gerçek yayınevi.
- Keyder, Ç. (1992). Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politikası, içinde: Schick, İ. C., Tonak, E. A. (Der.), *Geçiş Sürecinde Türkiye*, İstanbul: Uluslararası Yayıncılık.
- Kimya Mühendisleri Odası (2005). Petrokimya Sektörü Ekonomideki Yeri ve PET-

- KİM, *Mühendislikte, Mimarlıkta ve Planlamada Ölçü*, KMO İstanbul Şubesi.
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1978 (1979). Ankara: Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği.
- Kuruç, B. (1987). *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kuruç, B. (1998). 1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi Nedenler ve Açıklamalar, içinde: Kili, S. (Der.), *27 Mayıs Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Araştırma Dizisi: 13, Boyut Matbaacılık.
- Küçük, Y. (1978). *Planlama Kalkınma ve Türkiye*, Ankara: Tekin Yayınevi.
- Merhav, M. (1969). *Technological Dependence, Monopoly and Growth*, London: Pergamon Press.
- Mıhçı, H. (2001). Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma ‘Hamlesi’ ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983), *Mülkiye Dergisi*, XXV (231), 149-196.
- Newbery, D.M. (1992). *The Role of Public Enterprises in the National Economy*, Cambridge: University of Cambridge Working Papers.
- Nixson, F.I. (1981). State Intervention, Economic Planning and Import-Substituting Industrialisation: The Experience of The Less Developed Countries , *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı: Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı, 1960-1980, 55-78.
- Ölçen, A. H. N. (1982). 1923-1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları, *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi*, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları: 513 İçinde, 133-151.
- Özmen, S. (1987). *Türkiye’de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri*, İstanbul: Met/Er Matbaası.
- Rees, R. (1984). *Public Enterprise Economics*, London: George Weidenfeld and Nicolson Ltd.
- Sağlam, D. (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme İktisadı ve Muhasebe Enstitüsü Yayınları, No: 9.
- Sağlam, D. (1980). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri (20 Büyük KİT İçin Özet Bilgiler)*, Ankara: Kalite Matbaası.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, Ankara: TO-DAİE Yayın No: 293.
- Sönmez, S. (1993). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelişimi ve Krizin Etkileri, içinde: Boratav, K., Türkcan, E. (Der.), *Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler*, Türkiye Araştırmaları: İktisat Politikası Seçenekleri 1, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Şahinkaya, S. (2002). Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası’ndan Türkiye Kalkınma Bankası’na: 1975-2001 Döneminde Kurumsal Yapıdaki Temel Dönüşümler Üzerine Düşünceler ve Bazı Öneriler, ODTÜ Ekonomi Kongresi VI, Bildiri, 11-14 Eylül, Ankara.

- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1982). *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliği Oluşumu*, Ankara: Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 3, O.D.T.Ü.
- Tezel, Y. S. (1977). 1923-1938 Döneminde Türkiye’nin Dış İktisadi İlişkileri, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*, İstanbul: İ.Y.İ.T. Mektebi Mezunları Derneği Yayını İçinde, 193-231.
- Tokgöz, E. (2004). *Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2004)*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Yerasimos, S. (1992). *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Dünya Savaşından 1971’e, Kitap: 3, Çev. B. Kuzucu, İstanbul: Belge Yayınları.